Série 2

Le financement de la garde des enfants : dispositions futures

Études servant de base au

Rapport du groupe d'étude sur la garde des enfants

Canada

Condition féminine Canada | Status of Women Canada

Le financement de la garde des enfants : dispositions futures

Exécuté pour

Le groupe d'étude sur la garde des enfants

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada, décembre 1985
Cat. SW43-1/2-1985F
ISBN: 0-662-93510-1

Text also available in English

TABLE DES MATIÈRES

SÉRIE 2: LE FINANCEMENT DE LA GARDE DES ENFANTS : DISPOSITIONS FUTURES

PAGE

Avant-propos

L'universalité des garderies : Examen rétrospectif de l'évolution de l'enseignement, des soins de santé, des services de garde et des congés de maternité
Nancy Miller-Chenier et Dorothy LaBarge 1

Modèle national de prévision des coûts pour la garde de jour
Le DPA Group Inc. 48

Examen de quelques accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, et propositions pour le financement d'un réseau de garderies au Canada
Karen Stotsky 89

La création d'emplois dans le secteur de la garde des enfants
Nancy Tienhaara 115

Proposition en vue du financement à frais partagés des subventions de fonctionnement et de démarrage des garderies de jour : évaluation de leur incidence sur le nombre de places en garderie de jour, sur le pourcentage des besoins comblés, sur les salaires, les frais des usagers, ainsi que sur les dépenses d'emploi du gouvernement portant sur une période de dix ans
Ruth Rose-Lizée 222

Liste des études contenues dans chaque série 259

AVANT-PROPOS

Le Groupe d'étude sur la garde des enfants a commandé une série d'études dans le but premier d'avoir à sa disposition des analyses détaillées de certaines questions liées à la garde des enfants et aux congés parentaux et de l'effet des politiques dans ces domaines sur la famille canadienne d'aujourd'hui.

Le mandat du Groupe d'étude consistait à examiner et à évaluer les besoins en matière de services de garde et de congés parentaux payés au Canada ainsi que l'adéquation du système actuel aux besoins. La plupart des études visaient donc à recueillir et à analyser des renseignements existants. Cependant, dans certains cas, des recherches ont dû être effectuées de première main en raison du manque de données disponibles. Les études «Besoins, préférences et préoccupations concernant la garde des enfants : études de cas portant sur 336 familles canadiennes» et «Rémunération et conditions de travail dans le domaine de la garde de jour autorisée» sont parmi celles-là.

Tous ces travaux contiennent une mine de renseignements précieux sur lesquels le Groupe d'étude a pu fonder ses raisonnements et ses recommandations, mais ils reflètent les opinions de leurs auteurs et n'engagent pas les membres du Groupe d'étude. De plus, ils ne représentent ni la politique ni les intentions du gouvernement fédéral.

Condition féminine Canada a décidé de mettre ces études à la disposition des groupes, organisations et particuliers qui souhaitent approfondir le contenu du rapport du Groupe d'étude et les questions liées à la garde des enfants et aux congés parentaux. Cette décision est conforme à son objectif de promouvoir et d'alimenter la discussion publique sur l'égalité des sexes dans la société canadienne.

Les autres études de la série sont énumérées à la fin de cette publication. On peut s'en procurer des exemplaires en écrivant à:

Condition féminine Canada
Divison des Communications
151, rue Sparks, pièce 1005
Ottawa (Ontario)
K1A 1C3

L'UNIVERSALITÉ DES GARDERIES:

EXAMEN RÉTROSPECTIF DE L'ÉVOLUTION

DE L'ENSEIGNEMENT, DES SOINS DE SANTÉ,

DES SERVICES DE GARDE ET DES CONGÉS DE MATERNITÉ

Étude réalisée par le Groupe Domina
pour le Groupe d'étude
sur la garde des enfants
Novembre 1984

Chargée de recherche : Nancy Miller Chénier

Assistante : Dorothy LaBarge

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

SOMMAIRE..... 3

INTRODUCTION..... 6

1. MODIFICATION DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIAL..... 6

2. ÉVOLUTION DE L'ENSEIGNEMENT - ÉLÉMENTS DOMINANTS ET DÉBATS PUBLICS..... 11

3. ÉVOLUTION DES SOINS DE SANTÉ - ÉLÉMENTS DOMINANTS ET DÉBATS PUBLICS..... 17

4. ÉVOLUTION DES CONGÉS DE MATERNITÉ - ÉLÉMENTS DOMINANTS ET DÉBATS PUBLICS..... 23

5. ÉVOLUTION DES SERVICES DE GARDE - ÉLÉMENTS DOMINANTS ET DÉBATS PUBLICS..... 28

6. ÉLÉMENTS COMMUNS DES PHASES DE L'ÉVOLUTION - ANALYSE D'ENSEMBLE DES QUATRES DOMAINES..... 36

CONCLUSIONS..... 40

NOTES 41

SOMMAIRE

Dans le présent document, nous nous penchons sur les changements intervenus entre 1867 et 1967 dans la politique sociale dans quatre domaines particuliers: l'enseignement, les soins de santé, les congés de maternité et les garderies; et nous passons en revue les forces, groupes et autres facteurs prédominants qui ont favorisé ou entravé les progrès sociaux dans chacun de ces domaines. Nous effectuons enfin une étude comparative des principales améliorations apportées à ces programmes sociaux.

L'évolution des programmes dans ces quatre secteurs s'est faite avec, pour toile de fond, des conflits en matière de compétence régionale et nationale, une économie instable, une population en constant mouvement, des changements de comportement quant au rôle de la femme et aux besoins de l'enfant, sans compter les crises nationales, y compris les dépressions et les guerres. C'est donc dans ce contexte que les questions sociales et économiques touchant ces domaines ont mobilisé les énergies de plusieurs couches de la population, et que les organisations féminines, spécialistes de ces questions et autres associations de travailleurs réclamèrent à cor et à cri des réformes. Le rôle joué par le gouvernement a varié d'une région à l'autre, selon son idéologie politique et le climat économique qui prévalait.

Les recherches effectuées par Dennis Guest lui ont permis de dégager cinq grands thèmes qui ont marqué l'évolution historique des programmes de sécurité sociale au Canada: le passage de la notion d'assistance sociale accessoire à celle de protection sociale dispensée par nos structures; le concept d'un minimum social; la nécessité de redéfinir périodiquement les causes de la pauvreté; l'augmentation de la participation des citoyens; et l'incidence de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique.

Expliquons brièvement chacun de ces thèmes. Le premier traite du rôle des organismes sociaux, rôle qui est passé d'accessoire (aide ponctuelle aux gens dans le besoin) à un rôle institutionnel (programmes de protection contre le malheur). C'est ainsi qu'au cours du demi-siècle après la Confédération, le gros de l'aide venait de la famille et du secteur privé, les organismes sociaux n'apportant que l'aide d'urgence temporaire. Depuis, certains changements sont intervenus dans notre société et l'on attend dorénavant de celle-ci qu'elle fasse en sorte que tous et toutes partagent aussi bien les coûts que les avantages des programmes de protection sociale et, qu'elle protège par ailleurs les membres les plus vulnérables de la société.

Le deuxième thème pose comme principe qu'une société civilisée doit assurer certaines conditions minimales sans lesquelles la bonne santé, le respect humain, le bonheur et une «chance dans la vie» sont impossibles. La notion d'un minimum social en ce qui a trait à l'enseignement, à la santé et à certaines dispositions prises en faveur des femmes qui travaillent, par exemple congés de maternité et garderies, s'est dégagée alors que prenaient forme certaines idées sur le bien public, la justice sociale et des soins de qualité.

Le troisième thème repose sur la théorie selon laquelle une prise de conscience quant à la véritable nature de la pauvreté et du besoin social permet de dissiper les préjugés et de préparer le terrain pour de nouveaux programmes.

Le quatrième thème traite de l'intérêt de plus en plus grand que suscitent dans la population le genre, le contenu et le fonctionnement des programmes. Des groupes d'usagers des services sociaux ont exigé de meilleurs services et des citoyens s'intéressant au bien-être de leur prochain ont polarisé l'attention sur la pauvreté des services et recensé de nouveaux besoins.

Le cinquième thème traite de l'évolution sur le plan constitutionnel de notre pays et de la répartition des responsabilités par juridiction. Les responsabilités législatives ont bien souvent été en conflit avec le besoin social et les ressources financières.

Lorsque l'on applique ces thèmes aux quatre domaines étudiés, il est alors évident que l'enseignement, les soins de santé, les congés de maternité et les garderies suivent l'évolution générale observée dans la plupart des programmes sociaux, à savoir le passage de la responsabilité individuelle à une plus grande participation de la collectivité. Pour être plus précis, indiquons que les programmes de santé et d'enseignement sont tout d'abord nés d'initiatives individuelles pour être ensuite repris à leur compte par des organismes de bienfaisance communautaires, religieux et municipaux. Ces programmes ont éventuellement bénéficié de fonds publics et de l'appui de professionnels du service social. Les congés de maternité sont passés quant à eux de façon plus directe, de l'initiative individuelle à l'échelon gouvernemental, mais la question du versement d'allocations durant les congés de maternité oscille toujours entre les initiatives individuelles dans les conventions collectives des syndicats et les textes législatifs du gouvernement. La situation est la même pour les garderies qui bénéficient d'un soutien financier beaucoup plus grand de la part du gouvernement. Toutefois, c'est encore principalement sur le dos de particuliers, à savoir parents, propriétaires et directeurs de centres, que repose la mise en place de programmes de qualité.

Par ailleurs, la question des conséquences positives ou négatives des divers programmes sur la société a été au centre des discussions. On a jugé par exemple, que les progrès réalisés dans les domaines de l'enseignement et des soins de santé seraient, dans l'ensemble, bénéfiques à la société; à propos des dispositions relatives aux garderies et aux congés de maternité, certains sont d'avis qu'elles sont profitables à la société alors que d'autres considèrent qu'elles ne le sont qu'aux femmes qui travaillent. En règle générale, les objectifs sociaux pour l'intérêt commun étaient incompatibles avec les programmes qui, eux, avaient pour objectif de faciliter la participation des femmes à la population active. Certains étaient en effet fermement convaincus que, si l'on encourageait les femmes à sortir de leur domicile pour aller travailler ou si l'on détournait leur énergie de l'attention qu'elles apportent aux besoins de leurs jeunes enfants, toutes les valeurs de la famille traditionnelle en pâtiraient.

Une plus grande sensibilisation aux facteurs socio-économiques qui touchent directement le bien-être de la société a permis de reconnaître que cette dernière avait besoin de programmes de santé, d'enseignement, de congés de maternité et de garderies. C'est en effet grâce à une meilleure compréhension de certains éléments, par exemple les régimes alimentaires, l'alimentation et l'hygiène, que certains progrès ont pu être réalisés dans le domaine de la santé publique, comme la lutte contre les maladies. Les partisans de l'enseignement universel n'ont pas tardé à reconnaître l'opportunité économique que représente une population informée et cultivée. La question de la santé et du bien-être de l'enfant qui avait tout d'abord été soulevée lorsqu'il fut question de mettre en place un système de congés de maternité, a été éventuellement remplacée par l'étude des répercussions économiques qu'aurait un tel système, notamment les pertes de salaire pour la femme lors d'une grossesse.

Les réformistes ont joué un grand rôle dans l'élaboration des programmes sociaux. Ryerson et d'autres ont mené une vive lutte en faveur de l'enseignement universel et ont su se servir à bon escient de leur influence politique. Quant aux programmes de santé, ils ont été élaborés par de puissants membres d'associations médicales nationales et provinciales, prêts à participer sans retenue au débat sans pour autant se faire les avocats de l'universalité. Les programmes de garderie ont trouvé leurs défenseurs les plus influents chez les partisans de réformes sociales, ambivalents quant au rôle de la femme à l'extérieur de son domicile, et, leurs plus dévoués, chez les parents prêts à tout tant et aussi longtemps que leurs enfants avaient besoin de garderies.

Les questions de l'enseignement, de la santé et de la législation du travail intéressaient avant tout les provinces. Toutefois, les forces sociales et économiques ont exigé une plus grande participation des administrations fédérale et provinciales. Si l'on tient compte du fait que, d'une part, l'augmentation et l'amélioration du nombre de programmes dans tous les secteurs nécessitent inévitablement davantage de fonds publics, et que, d'autre part, les ressources financières nécessaires à ces programmes sont beaucoup plus aisément accessibles auprès du gouvernement fédéral, on comprend alors que les organismes fédéraux aient acquis au fil des ans un certain pouvoir leur permettant d'indiquer la façon exacte dont les fonds devraient être dépensés. Même si les provinces conservèrent le contrôle de l'organisation des services sociaux, l'orientation donnée à la plupart des principaux programmes a été fonction des sommes investies par le gouvernement fédéral.

Entre 1867 et 1967, d'importants changements sont intervenus dans les programmes sociaux. En effet, l'enseignement, les soins de santé, les congés de maternité et les garderies sont autant de domaines qui ont fait partie de l'évolution vers une plus grande intervention du gouvernement dans la société.

INTRODUCTION

Le présent document est une étude rétrospective portant sur les années 1867 à 1967, de l'évolution de quatre domaines du service social entre lesquels il existe une relation : l'enseignement, les soins de santé, les garderies et les congés de maternité. On y trouve donc tous les arguments en faveur ou contre ces mesures, ainsi qu'une comparaison des progrès dans chacun des domaines en fonction de la situation politique, sociale et économique qui prévalait alors.

Nous avons ainsi fait ressortir les éléments communs et les grandes tendances dans le mouvement vers l'universalité des programmes sociaux canadiens. La présente étude se penche par ailleurs sur le rôle des défenseurs et des détracteurs à diverses étapes de cette évolution. À des fins de comparaison, l'enseignement et la santé constituent le plus haut degré d'universalité, l'enseignement illustrant l'intervention provinciale et les soins de santé représentant quant à eux le rôle prépondérant du gouvernement fédéral dans un domaine provincial. Il est intéressant d'établir une comparaison entre les congés de maternité, que l'on considère à présent comme un avantage pour les femmes qui travaillent et auxquels le gouvernement fédéral s'est déjà intéressé, et les garderies d'enfants vu la similitude des raisonnements avancés en faveur du recours aux fonds publics dans les deux cas.

Le présent document comporte six chapitres, le premier donnant un aperçu historique de la situation sociale, politique et économique entre 1867 et 1967, l'accent étant mis tout particulièrement sur certaines étapes importantes dans l'évolution des quatre secteurs choisis. Les quatre chapitres suivants sont consacrés à des discussions distinctes sur les forces et les groupes dominants qui ont accéléré ou freiné l'évolution dans chacun de ces secteurs. Quant au chapitre six, il offre une analyse des principales tendances relevées parallèlement à la mise en place de tous les programmes sociaux, et effectue un rapprochement entre ces tendances et les évolutions constatées dans les secteurs des soins de santé, de l'enseignement, des congés de maternité et des garderies.

1. MODIFICATION DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE, POLITIQUE ET SOCIAL

D'innombrables événements politiques, économiques et sociaux sont intervenus depuis la création de la Confédération canadienne. Les tensions entre les intérêts régionaux et nationaux, la migration de la population, les idéologies différentes d'une élection à l'autre, certains facteurs internationaux, le passage d'une économie agricole à une économie industrielle, l'évolution du rôle de la femme et de l'enfant, les guerres et les dépressions, tous ces éléments ont contribué à l'élaboration de programmes de soins de santé, d'enseignement, de garderies et de congés de maternité[1].

En 1867, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique créait une confédération de quatre provinces, soit l'Ontario (Haut-Canada), le Québec (Bas-Canada), la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick. D'un point de vue politique, cette union devait resserrer les liens d'une population très dispersée, contre des agresseurs venus d'ailleurs, principalement les

États-Unis. Sur le plan économique, on espérait qu'un fusionnement des ressources amènerait une économie nationale plus diversifiée. La fédération ainsi constituée donnait au gouvernement central les pouvoirs nécessaires pour s'occuper de questions d'intérêt général et commun et, aux administrations provinciales, les pouvoirs pour les questions d'intérêt local.

Les principes fondamentaux de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique respectaient les notions en vigueur relatives aux fonctions du gouvernement et la pratique fiscale du temps. Les provinces ont ainsi reçu la responsabilité des questions touchant la prévoyance sociale qui pourraient dépasser les ressources des organismes municipaux et des services d'aide sociale. Quant à l'enseignement, aux soins de santé et aux garderies, ces domaines devaient être du ressort de chacun, de la famille et de la collectivité. Jamais n'aurait-on pu concevoir à l'époque d'y inclure également les congés de maternité.

À peine quelques décennies plus tard, la production des biens alimentaires et des matières premières était déjà beaucoup plus mécanisée, moins axée sur une consommation locale, et le travail rémunéré était beaucoup plus répandu. Ainsi, les travaux auparavant effectués chez eux par des hommes et des femmes, ou bien dans des exploitations agricoles familiales ou encore dans des ateliers d'artisans étaient dorénavant accomplis dans un milieu industriel ou dans d'autres entreprises commerciales. Ainsi disparut progressivement la notion d'unités familiales autosuffisantes.

Tous ces changements aux structures de notre société ont nécessité davantage de services sociaux, particulièrement dans les domaines de l'enseignement et des soins de santé. Un plus grand soutien à l'enseignement permettrait de mieux former la population et de lui inculquer des principes sociaux, ce qui en retour serait bénéfique à la croissance économique et sociale du pays. Les soins de santé favoriseraient quant à eux l'expansion nationale grâce à une population en meilleure santé donc, plus active.

Au cours des années 1880 et 1890, l'urbanisation prit un grand essor. Dans les provinces du centre, l'industrie se diversifia et prit de l'ampleur. Les chemins de fer permirent d'accéder à de nouvelles terres agricoles dans l'ouest. Les provinces maritimes profitaient toujours de la prospérité qui suivit leur entrée dans la Confédération. Vers le milieu des années 1890, l'arrivée d'Européens et d'Asiatiques avait commencé à modifier l'équilibre ethnique, et jusqu'en 1921 avait accentué un peu plus l'urbanisation.

Ainsi, la multiplication du nombre d'usines offrit à la main-d'oeuvre non qualifiée, masculine et féminine, davantage de possibilités d'emploi. Toutefois, les femmes n'étaient considérées que comme des membres provisoires de la population active. La plupart d'entre elles étaient célibataires, les femmes mariées ne constituant qu'un minime pourcentage des travailleurs. Le lieu qui convenait le mieux à la femme, estimait-on alors, était son domicile. La nation se croyait en effet mieux servie si les maris et les pères subvenaient aux besoins de leurs femmes et de leurs enfants et les protégeaient contre la dure réalité du travail dit «commercial». On fit peu de cas des besoins économiques des veuves ou des femmes séparées. Pour

nombre de femmes, l'absence de garderies ne leur permettait pas de choisir entre un travail rémunéré et leurs responsabilités parentales.

Notre pays passant d'une société rurale à une société urbaine et d'un système de production articulé sur la famille à un système axé sur les usines, certaines industries offrirent du travail à des familles entières, le tout accompagné d'un logement à proximité. Toutefois, de telles pratiques s'attirèrent la colère de groupes, partisans de réformes, qui crièrent à l'exploitation des enfants.

Dans le but de panser les maux de cette société urbaine et industrielle, les réformateurs concentrèrent leurs efforts sur les enfants, se promettant de les sortir des taudis et des usines. Ainsi s'élargirent à l'ensemble de la collectivité, les programmes de santé. Des écoles maternelles et des garderies virent le jour et furent chargées de la garde et de l'éducation des enfants. L'attention apportée à la grossesse des femmes qui travaillaient entraîna la rédaction de textes législatifs sur les congés de maternité.

Les problèmes socio-économiques créés par l'urbanisation donnèrent naissance à de nombreux groupes à la recherche de réformes, les plus remuants comptant dans leurs rangs des femmes issues de la classe moyenne cherchant à mieux faire connaître leur rôle de femmes et de mères, et des féministes luttant pour la justice sociale, les réformes urbaines, la santé publique et l'universalité de l'enseignement. Si les progrès réalisés dans le domaine des réformes sociales sont en grande partie à mettre à leur crédit, leur vision plutôt étroite du rôle de la femme ne leur a toutefois pas permis d'obtenir des changements fondamentaux en faveur des ouvrières. Face aux obstacles que constituaient les préjugés sociaux d'alors sur les femmes au travail, ces réformatrices consacrèrent davantage de temps et de capitaux à organiser des campagnes pour un lait plus pur et des pensions aux mères de famille qu'à revendiquer une aide à l'enfance plus adéquate ou une indemnité pour perte de salaire durant la grossesse.

D'autres groupes composés d'enseignants, de médecins, d'assistants sociaux, de psychologues pour enfants, etc. prirent de plus en plus d'initiatives dans les secteurs nécessitant une plus grande intervention et jouèrent ainsi un rôle déterminant dans l'évolution des réformes sociales.

Les syndicats soutinrent eux-aussi, quoique prudemment, ce mouvement en faveur des réformes sociales, cherchant avant tout à atténuer les problèmes rencontrés par les travailleurs victimes de l'industrialisation. Cependant qu'augmentait le nombre de travailleurs non spécialisés et que ces derniers menaçaient ainsi le pouvoir de négociation des premiers syndicats de métiers, les femmes en particulier qui constituaient la main-d'oeuvre non spécialisée la moins chère, étaient considérées comme la source de gros problèmes. Même les Chevaliers du travail, qui avaient pourtant publiquement appuyé les tentatives des femmes de déclencher leur première grève, entérinèrent la théorie des rôle distincts pour les femmes sur les lieux de travail.

Ce mouvement en faveur d'une plus grande intervention dans les domaines sociaux ne recueillit toutefois pas l'appui de toutes les couches de la société. Quant au gouvernement, occupé par l'expansion industrielle et commerciale au cours de cette période de croissance nationale et économique, il décida de ne s'ingérer qu'au minimum dans ces affaires. Le secteur privé favorisait une concurrence libre de tous liens, appuyée par l'État sous la forme d'un minimum de textes législatifs et d'une aide maximale des tribunaux, des corps de police et de la milice si nécessaire.

La première guerre mondiale accéléra les changements déjà en cours. En effet, notre économie n'était pas très loin du plein emploi en 1916. Les industries chargées de la fabrication de munitions et d'autres armes de défense embauchaient aussi bien des femmes que des hommes et les Forces armées recrutaient de nombreux hommes alors au chômage. Le patriotisme et l'idéalisme incitèrent les Canadiens à bâtir une nation offrant une plus grande sécurité sociale à tous et à toutes. Le travail d'organismes de bienfaisance durant la guerre souligna un peu plus l'importance donnée aux programmes sociaux pour les familles de soldats, les anciens combattants de retour au pays et les travailleurs des entreprises ayant oeuvré pour l'effort de guerre. Les sommes prélevées par le biais de nouvelles mesures fiscales permirent au gouvernement de consacrer des fonds à certains programmes, notamment les pensions versées aux mères de famille, et amenèrent tout naturellement le gouvernement fédéral à s'immiscer de plus en plus dans les domaines de la santé et de l'enseignement. À cette époque, au moins une province envisagea puis mit en application des dispositions sur les congés de maternité.

La grande dépression des années trente s'abattit sur une population très mal protégée contre les ravages du chômage et la désintégration sociale. Ainsi, camps de travail, soupes et secours populaires devinrent chose courante, le fardeau de l'organisation et du financement des programmes sociaux incombant aux provinces et municipalités. L'énormité de la tâche et les difficultés qui en résultèrent, démontrèrent la nécessité d'une plus grande participation financière du gouvernement fédéral. Au cours de cette période, les programmes d'enseignement et de santé ne répondaient absolument pas aux besoins et les groupes de spécialistes concernés, médecins, infirmiers et infirmières, enseignants et assistants sociaux, firent partie de ceux qui réclamaient le plus fortement une augmentation des fonds publics.

Le pays finit par sortir de la dépression mais le déclenchement de la deuxième guerre mondiale créa un besoin en soldats et fit de nouveau appel à la production d'armements de guerre. Les pouvoirs étaient alors de plus en plus centralisés au gouvernement fédéral. Ce dernier, pour inciter les femmes à occuper des emplois pendant la guerre, mit à leur disposition des garderies d'enfants et leur accorda des allégements fiscaux. Les femmes étaient ainsi considérées comme une sorte de main-d'oeuvre de réserve à laquelle on pourrait faire appel en cas de besoin et que l'on pourrait renvoyer chez elle une fois la situation revenue à la normale. La cessation des hostilités sur le terrain signifia la fin du financement des programmes d'aide fédéraux et, la plupart du temps, également provinciaux, destinés à la main-d'oeuvre féminine mariée.

En raison des besoins des anciens combattants de retour au pays et des personnes à leur charge, en logement, soins de santé, enseignement et garantie contre le chômage, et de la forte augmentation des naissances de l'après-guerre et d'une plus grande prospérité, le gouvernement fédéral fut amené à participer davantage aux programmes de services sociaux, notamment par l'assurance-chômage, les allocations familiales, les pensions de vieillesse, l'assurance hospitalisation et médicale et les prêts et bourses aux étudiants.

C'est ainsi que nombre de comités et de commissions du gouvernement participèrent à l'élaboration de programmes d'enseignement dans les années cinquante et de programmes de soins de santé dans les années soixante. Si les questions des congés de maternité et des garderies firent l'objet d'un examen de comités intergouvernementaux, elles n'attirèrent jamais autant d'attention que les soins de santé et l'enseignement.

2. ÉVOLUTION DE L'ENSEIGNEMENT - ÉLÉMENTS DOMINANTS ET DÉBATS PUBLICS[1]

C'est au cours des deux décennies qui ont précédé la création de la Confédération que s'est déroulée la bataille idéologique pour les écoles libres, au niveau élémentaire. Dans la première moitié du dix-neuvième siècle, c'est à la famille, à la communauté religieuse ou aux bienfaiteurs publics intéressés qu'incombaient les responsabilités en matière d'éducation. Tout naturellement, les enfants de riches fréquentaient les écoles privées, alors que les enfants de pauvres se contentaient d'écoles de quartier mises sur pied par des particuliers ou des organismes publics de bienfaisance pour assurer leur éducation et les vêtir. Dans le but de forcer le gouvernement à apporter son appui aux écoles publiques ou de quartier mises sur pied par des parents ou des collectivités et de ne plus rendre déshonorant le fait de fréquenter ces écoles de bienfaisance et de parer ainsi à tout boycottage, moult pétitions furent adressées au gouvernement. Certains des enfants issus des familles les plus pauvres purent de la sorte recevoir un enseignement gratuit dans ces écoles de quartier, alors que les parents d'autres élèves versaient environ 25 cents par mois de frais de scolarité et fournissaient une partie du bois de chauffage.

Une certaine prise de conscience selon laquelle une population mieux éduquée activerait la croissance économique et assurerait une certaine stabilité sociale, donna naissance au mouvement en faveur des écoles libres au milieu du dix-neuvième siècle. Le besoin de travailleurs qualifiés, une attitude plus égalitaire et la reconnaissance de l'enseignement comme moyen d'inculquer les attitudes sociales et politiques souhaitées ont précipité ce changement.

Egerton Ryerson, surintendant des écoles du Haut-Canada de 1844 à 1876, a été l'un des personnages les plus efficaces ayant oeuvré pour la mise en place d'un système scolaire canadien-anglais financé à partir de fonds publics[2]. La cause des écoles publiques avait été appuyée avant qu'il n'occupe ce poste, mais il fallut toutefois que soient en place les conditions sociales, économiques et politiques idéales, et que s'y ajoute l'énergie d'un réformateur de l'éducation, éloquent et dynamique, pour qu'elles deviennent réalité.

Ryerson préconisait l'emploi d'enseignants qualifiés, des écoles subventionnées par l'État, la taxation obligatoire d'après une évaluation des biens immobiliers et la fréquentation obligatoire. Les deux préceptes fondamentaux du système de Ryerson étaient le contrôle des normes par un pouvoir central et l'affectation des principales responsabilités fiscales aux collectivités locales. Ces deux préceptes furent adoptés par d'autres provinces de langue anglaise et sont repris dans l'actuelle association entre les administrations provinciales et locales en ce qui a trait à l'éducation.

Ryerson s'était fait le champion de l'enseignement gratuit et obligatoire pour répondre aux besoins sociaux, économiques et politiques de l'État et de la société: «L'éducation est un bien public, l'ignorance est une plaie sociale»[3]. Pour lui, l'école constituait une solution humanitaire aux problèmes sociaux, un véhicule pour aider son prochain en faisant appel à sa raison, pour combattre l'ignorance et le vice et s'abriter des retombées de l'urbanisation, soit le crime et la délinquance juvénile. L'éducation gratuite permettrait ainsi de «sortir de leur oisiveté et désoeuvrement un

grand nombre d'enfants qui traînent présentement dans les rues»[4]. Dans son rapport de 1846, Ryerson prétend que les crimes sont nombreux et que le paupérisme règne en l'absence d'établissements d'enseignement. Certains firent même remarquer que si les familles pouvaient offrir protection et vie privée pour leurs enfants, les écoles contrôlées et financées par l'État pourraient garantir la situation sociale, morale et économique des plus jeunes Canadiens[5]. Sur le plan économique, les écoles libres offraient une solution de remplacement valable aux organismes sociaux en place car «la délinquance juvénile coûte beaucoup plus à la collectivité qu'une école des pauvres»[6].

En fait, l'école n'était pas seulement la fondation d'une évolution sans heurt de la société, sans bouleversement des valeurs morales et sociales traditionnelles, mais également un outil politique pour inculquer la loyauté aux Britanniques et aux institutions britanniques face aux menaces républicaines venant des États-Unis. Une population éduquée, estimait-on, constitue «la meilleure sécurité pour un bon gouvernement et une liberté constitutionnelle»[7].

L'adoption d'un système scolaire accessible à tous permettra, prétendait-on, de supprimer les barrières entre classes, de promouvoir une bonne harmonie sociale, une affection mutuelle et une bonne compréhension entre tous les membres de la société. Ainsi, Ryerson voyait déjà les enfants de riches et de pauvres «s'imprégner ensemble à la même fontaine de leurs premiers éléments de connaissances, entamer sur un pied d'égalité leur existence et cultiver des sentiments de respect mutuel et de sympathie»[8].

Pour justifier l'imposition universelle, Ryerson proposa une explication rationnelle, à savoir que «dans tout bon gouvernement et dans tout bon système, les intérêts de l'ensemble de la société incombent à chacun de ses membres»[9]. Il prédit d'ailleurs avec une grande exactitude que l'opposition la plus virulente à l'imposition universelle viendrait des nantis. Ses détracteurs l'accusèrent de faire le jeu du «communisme dans l'éducation et d'ébranler les fondements de la société»[10]. Un juge de l'époque, de confession méthodiste, se serait même opposé à être «obligé d'éduquer tous les voyous du quartier»[11]. Ainsi, qualifiait-on l'école libre, d'atteinte au droit de choisir. Obliger des personnes n'ayant pas d'enfants à payer des impôts était tout simplement «contraire à la liberté et au bon sens britannique»[12]. L'attitude britannique la plus criante fut exprimée par un orateur à l'occasion d'une réunion tenue à Barrie en Ontario, lequel aurait déclaré: «Pourquoi aurions-nous besoin de telles écoles? De toute façon, il y aura toujours suffisamment de nos compatriotes de la mère-patrie pour s'occuper de toutes les affaires publiques. Nous pouvons donc laisser aux Canadiens le soin de balayer les rues»[13].

Ryerson s'intéressait toutefois davantage à l'acceptation du principe de l'enseignement libre et universel par la classe moyenne dont les rangs ne cessaient d'augmenter, puisque c'est elle qui, en fait, supporterait le plus lourd du fardeau de l'imposition. Par le biais de son Journal of Education for Upper Canada et à l'occasion de diverses tournées dans la province, la population se rangea de son côté. Ainsi, en Ontario, la Common School Act de 1846, déposée par Ryerson, fut la première d'une série de lois débouchant sur l'acceptation de l'éducation obligatoire, libre et universelle, au niveau élémentaire.

La question de l'appui des écoles n'en continua pas moins d'être débattue à travers le pays. Luttant avec acharnement contre l'imposition générale, les nantis prétendirent que l'éducation était un choix individuel ne profitant qu'au bénéficiaire. Les nécessiteux trouvèrent l'imposition un lourd fardeau. D'autres s'opposèrent à la perte de leur choix individuel et aux violations de leurs droits religieux et linguistiques. Une certaine couche de la société se dit même particulièrement préoccupée par les répercussions physiques et psychologiques qu'entraînerait pour leurs jeunes enfants la fréquentation de salles de classe surpeuplées pendant de longues heures. Certains mirent même en doute les compétences des enseignants. Les critiques les plus dures vinrent peut-être de ceux qui contestèrent le droit de l'État de faire obstacle à la suprématie de la famille en ce qui a trait à la protection et à l'éducation des jeunes. Ils allèrent jusqu'à prédire que cet ingérence de l'État risquait de saper la responsabilité et les pouvoirs des parents, de menacer la cohésion familiale et de mettre sérieusement en danger l'équilibre psychologique de l'enfant[14].

Depuis le début du dix-neuvième siècle, l'enseignement au Canada avait été une responsabilité partagée par les administrations provinciales et locales. Entre 1800 et 1870 dans les provinces de l'Est et entre 1870 et 1905 dans l'Ouest, aux dispositions fiscales prises au niveau local vint s'ajouter un système de subventions provinciales. Le principe de l'appui aux écoles à partir des impôts locaux calculés d'après les évaluations des biens immobiliers date d'avant la Confédération. En 1850, en Ontario, la Grande Charte de l'enseignement élémentaire reconnaissait le principe de l'évaluation universelle des biens immobiliers. Toutefois, jusqu'en 1871, c'est à chaque district que revenait la tâche de décider s'il fallait prélever les fonds par le biais de frais de scolarité par enfant fréquentant l'école, par une évaluation obligatoire des biens immobiliers, par versement volontaire ou par un ensemble de ces trois méthodes.

Une disposition discrétionnaire semblable retarda l'application méthodique et rapide de l'enseignement universel gratuit dans la plupart des provinces. Le Québec se distingua en s'octroyant le droit de prélever des sommes par le biais d'impôts directement versés aux conseils scolaires. Dans les autres provinces, ce sont les municipalités au nom des conseils scolaires qui prélevaient ces sommes.

Après 1850, un certain nombre d'administrations provinciales constituèrent des fonds scolaires permanents et donnèrent aux municipalités une garantie de leur soutien systématique. Au départ, la fonction première de ces pouvoirs centraux était d'offrir des subventions afin de stimuler des initiatives locales et de fixer des normes provinciales. Toutefois, cet engagement envers l'éducation n'était pas le même d'une province à l'autre et variait d'une période à l'autre. Cette utilisation progressive des subventions entraîna une nouvelle tendance, à savoir l'égalité de tous devant l'éducation.

En 1871, le gouvernement de la province de l'Ontario obligeait les collectivités à prévoir des écoles communales gratuites. Leur fréquentation y était obligatoire pour les enfants de sept à douze ans. Les autres provinces s'engagèrent par la suite dans la même voie.

L'industrialisation des années 1890 entraîna une augmentation de la demande de main-d'oeuvre spécialisée et eut également pour conséquence de sensibiliser la population aux progrès scientifiques et technologiques. Il n'est donc pas surprenant que l'enseignement fut considéré comme un moyen de préparer les étudiants à entrer dans la population active, par opposition aux partisans des études classiques qui maintenaient que l'enseignement était un moyen de développer «la volonté, la virilité et le patriotisme»[15]. Les programmes d'études s'intéressèrent donc aux besoins de la société industrielle et inclurent la formation manuelle, sous prétexte que l'enseignement de techniques générales utiles jouait un rôle moral.

Vers la fin du siècle, les écoles étaient considérées comme un moyen permettant de ressouder la famille et d'inculquer des valeurs. Les réformes axées sur les enfants prévoyaient entre autres un contrôle plus strict de la présence obligatoire, la création de maternelles, la mise en place de programmes d'éducation physique et sanitaire et de services médicaux et dentaires, l'ouverture d'internats pour les sourds et les aveugles, et des cours conçus pour les handicapés physiques et mentaux.

Les principes d'alors selon lesquels les écoles étaient des établissements chargés d'infiltrer dans l'esprit des gens l'idée du patriotisme et de supprimer les différences raciales et culturelles, furent contestés au tournant du siècle, époque marquée par une grande vague d'immigration. En effet, nombre d'immigrants qui voulaient que leurs enfants travaillent dans l'entreprise familiale et qui considéraient les écoles comme des établissements qui risquaient de détruire les traditions et l'autorité familiale, s'opposèrent violemment à l'enseignement obligatoire et exigèrent par ailleurs que celui-ci ait lieu dans leur langue maternelle. Toutefois, les plus jeunes générations d'immigrants reconnurent les bienfaits de l'enseignement pour réussir dans la vie.

L'explosion de la population au début du vingtième siècle entraîna tout naturellement une rapide expansion des écoles. Les écoles municipales étaient surpeuplées alors que les écoles rurales perdirent des élèves et ne purent maintenir en place un système de qualité. Ce n'est que lorsque des groupes d'agriculteurs réclamèrent une amélioration de la situation de l'enseignement dans les écoles rurales de même que des programmes mieux adaptés aux besoins des collectivités agricoles, que les provinces accordèrent des subventions aux agglomérations rurales ou pauvres.

C'est ainsi que les demandes de subventions et de contrôle auprès du gouvernement fédéral pour assurer la formation des travailleurs entraînèrent ce dernier dans un secteur où il n'avait pas compétence. Au cours des vingt-cinq dernières années du dix-neuvième siècle, le gouvernement fédéral versa des subventions au titre de l'éducation des Indiens vivant dans des réserves, et, après 1876, au titre de l'éducation des officiers de défense de l'armée. Au cours des vingt-cinq premières années du vingtième siècle, la participation financière du gouvernement fédéral augmenta grandement en raison du tournant économique qui s'opérait alors. La pénurie de main-d'oeuvre dans les secteurs de l'agriculture et de la fabrication au cours des dix premières années força la création d'une commission royale fédérale sur la formation industrielle et l'enseignement professionnel en 1910. Ainsi, à peine deux ans plus tard, soit en 1912, le gouvernement fédéral accordait des bourses d'études agricoles et vétérinaires aux provinces et aux établissements d'enseignement agricole.

Le déclenchement de la première guerre mondiale força le gouvernement fédéral à s'intéresser à l'enseignement scientifique et technique. En 1916, le Conseil national de recherches était mis sur pied afin de distribuer des subventions de recherche fédérales aux universités. En 1919, en vertu de la Loi d'enseignement technique, des subventions purent être versées au titre de la formation professionnelle et technique afin d'améliorer l'efficacité, la capacité et la production des employés des métiers industriels et mécaniques.

Malgré les demandes de plus en plus nombreuses dont fit l'objet l'enseignement, la crise économique de 1929 entraîna une perte d'intérêt en ce domaine à tous les niveaux de gouvernement, malgré le renouveau qu'il avait pourtant suscité aussitôt après la fin des hostilités de la Grande Guerre. Si la guerre avait entraîné de rapides transformations urbaines et industrielles, créant ainsi une plus forte demande en faveur de la formation professionnelle, la dépression, quant à elle, avait rendu le marché du travail plutôt maussade et entraîné tout naturellement un contrôle beaucoup plus strict de la fréquentation scolaire obligatoire. Ce n'est qu'en 1937 avec le Programme fédéral-provincial de formation de la jeunesse que l'on aperçut le premier signe de coopération entre les administrations fédérale et provinciales. Ce plan de formation avait pour objectif de former des jeunes de 16 à 25 ans à des métiers professionnels, le gouvernement fédéral assurant 50 % des fonds.

Au cours de la deuxième guerre mondiale et de la période qui suivit immédiatement, le gouvernement fédéral augmenta de plus en plus sa participation dans le domaine des études. En 1940, les municipalités, les provinces et le gouvernement fédéral se partageaient les frais de matériel, les installations et les salaires en vertu du plan de formation d'urgence en temps de guerre, afin d'augmenter le nombre de travailleurs qualifiés au Canada. En 1942, la Loi sur la coordination de la formation professionnelle comportait certaines dispositions relatives à la collaboration entre les administrations fédérale et provinciales à des projets de formation dans le but d'améliorer l'efficacité de la production et de permettre ainsi au Canada d'occuper une position compétitive sur le marché international. Dans le cadre de son programme de réadaptation professionnelle des anciens combattants, le gouvernement fédéral distribua des fonds pour des cours de formation spécialisée à l'intention de ces derniers, ainsi que pour améliorer leur niveau d'études et leur permettre d'entrer à l'université.

Dans l'ensemble, et ce jusqu'à 1950, le gouvernement fédéral n'assurait qu'un faible financement, indirect, de l'enseignement, principalement aux niveaux secondaire et postsecondaire. Toutefois, les années cinquante débouchèrent sur une crise des établissements d'enseignement. En effet, vu la croissance soutenue et rapide de la population, l'expansion industrielle exigea davantage de travailleurs ayant suivi une formation adéquate, c'est pourquoi les éducateurs insistèrent sur la nécessité absolue de garder les étudiants plus longtemps sur les bancs des écoles et d'offrir à tous et à toutes les mêmes possibilités de suivre des études. Les provinces créèrent donc à travers le pays diverses commissions royales chargées de se pencher sur cette question.

À cette époque, l'universalité de l'enseignement aux niveaux élémentaire et secondaire était la norme. La plus large place faite aux programmes d'orientation et à l'instruction religieuse témoigne parfaitement de la crainte de plus en plus grande que ressentait alors la société de voir ses valeurs traditionnelles disparaître. L'enseignement offrait ainsi la possibilité de se trouver un emploi rentable et de bien vivre.

En 1967, le gouvernement fédéral par le biais de dispositions d'ordre fiscal s'était totalement immiscé dans le système scolaire. Bien que sa principale participation ait eu lieu au niveau de l'enseignement postsecondaire, les paiements de transferts aux provinces amenèrent le gouvernement fédéral dans un domaine du ressort des provinces.

3. ÉVOLUTION DES SOINS DE SANTÉ - ÉLÉMENTS DOMINANTS ET DÉBATS PUBLICS[1]

Avant la Confédération, c'est à chaque particulier et à la famille qu'incombait la responsabilité des soins de santé. Dans certaines parties du pays, des communautés religieuses firent bâtir des hôpitaux et dispensèrent des soins infirmiers. Le gouvernement limita quant à lui sa participation à la prévention des maladies contagieuses, au traitement médical des pauvres frappés par la maladie et à la protection des malades mentaux, des alcooliques, des sourds, des aveugles et des arriérés mentaux.

En 1867, l'Acte de l'Amérique du Nord britannique ne faisait pas état d'un grand intérêt du gouvernement fédéral pour les questions de santé. Les provinces devaient en effet s'occuper elles-mêmes des questions hors de la portée de la famille ou de la collectivité locale. L'Acte stipulait qu'en matière de santé, la compétence fédérale portait entre autres sur «la quarantaine, l'établissement et le maintien des hôpitaux maritimes» (article 91, alinéa 11), les provinces étant responsables de «l'établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité» (article 92, alinéa 7).

Entre la création de la Confédération et le tournant du siècle, la responsabilité des soins de santé incombait principalement à chaque particulier et à la famille. Avec l'urbanisation, les programmes publics portèrent entre autres sur la lutte contre les maladies transmissibles, l'aide aux démunis, la garde des retardés mentaux, des sourds, des aveugles et des arriérés mentaux, ainsi que sur la protection contre les médecins incompétents.

Les premiers hôpitaux au Canada furent construits au Québec par des ordres d'infirmiers et infirmières de langue française et généralement financés par des oeuvres de bienfaisance. En dehors du Québec, les hôpitaux financés en grande partie par des fonds privés et destinés principalement aux nécessiteux frappés par la maladie, étaient dirigés par des conseils privés et financés par des dons. Cependant que certains de ces hôpitaux bénéficiaient de fonds publics, la période qui suivit la création de la Confédération fut essentiellement occupée par une réévaluation provinciale de la nature de ces établissements et de leurs structures d'octroi de subventions.

Même si plusieurs hôpitaux généraux en Ontario recevaient effectivement des fonds publics avant la Confédération, de telles subventions n'étaient pas systématiquement versées. Très peu de temps après, soit en 1872, le système d'octroi de subventions fit l'objet d'une enquête et deux arguments en faveur de fonds publics pour les hôpitaux furent présentés dans un rapport. On avança tout d'abord que les hôpitaux étaient essentiels pour la formation des étudiants en médecine et «qu'une profession médicale où tous ses membres sont bien éduqués et convenablement formés» était avantageuse pour toute la société. Deuxièmement, on y précisait que les hôpitaux desservaient une partie du public qui en avait besoin, «cette couche de la société qui doit travailler pour nourrir sa famille et qui si elle n'avait pas accès aux hôpitaux, pourrait bien être forcée par suite de maladie ou d'accident de quitter définitivement la population active et productive de la province et de vivre de l'aumône d'amis ou du public»[2]. Ce rapport et les textes législatifs qui suivirent annoncèrent une période au cours de laquelle le nombre d'hôpitaux augmenta rapidement.

Tout comme pour le mouvement en faveur de l'universalité de l'enseignement, c'est avant tout en pensant protéger l'enfant que l'on consacra des fonds publics à des établissements autres qu'hospitaliers et que l'on se pencha sur la question des maladies transmissibles. Ainsi, les organismes de soins de santé s'intéressèrent avant toute chose à la lutte contre la propagation des maladies infectieuses, les enfants devenant la cible principale de la médecine préventive. Les inspections médicales dans les écoles étaient alors au centre des discussions de groupes tels conseils locaux de femmes et conseils des métiers ou du travail.

Des services de santé municipaux et provinciaux furent créés dans les années 1880, la Ontario Public Health Act adoptée en 1882 créant un précédent. Toutefois, il fallut attendre plusieurs dizaines d'années avant que des mesures véritablement efficaces traitant de choses essentielles comme la salubrité des aliments et de l'eau et l'assainissement entrent en vigueur. En 1906, le Conseil municipal de la santé à Montréal entreprit les toutes premières visites médicales régulières et systématiques des écoliers, d'autres collectivités ne tardant pas à lui emboîter le pas.

Toronto a été l'une des villes où des groupes, notamment le Conseil local des femmes, doués des vertus civiques lancèrent des campagnes en faveur des visites médicales dans les écoles de la ville malgré la ferme opposition du Dr Charles Sheard, médecin en chef de Toronto. De l'avis de ce dernier, les visites médicales dans les écoles n'étaient rien d'autre «qu'une vulgaire mode, introduite principalement par les femmes», qui «tombaient trop vite dans les grands sentiments» et qui prêtaient une oreille trop attentive «aux jolis discours des agitateurs»[3]. Ces groupes gagnèrent néanmoins l'appui de John Ross Robertson, éditeur du Toronto Telegram et, par le biais du conseil scolaire, finirent par passer outre au Conseil municipal de la santé et commencèrent les visites médicales.

Dans son étude de ce programme de santé publique, Neil Sutherland précise que le premier objectif de ses défenseurs était tout simplement «de réduire ou d'éliminer la diffusion des maladies dans leur collectivité». Par la suite, leur objectif s'élargit et devint encore plus positif puisqu'il cherchait à «créer une nation où ses enfants seraient tous en très bonne santé»[4]. À la veille de la première guerre mondiale, les Canadiens habitant dans des agglomérations urbaines étaient convaincus que le coût des visites médicales dans les écoles était «un moyen pratique et efficace de faire du Canada une nation en meilleure santé et plus heureuse»[5]. Cette campagne est en fait à l'origine des mesures prises par la suite visant à protéger la santé des nouveaux-nés et des jeunes enfants.

Les énormes progrès réalisés au cours des dix dernières années du dix-neuvième siècle sont à mettre au crédit des spécialistes de la santé des groupes de bénévoles et des administrations municipales et provinciales qui ont tous combiné leurs efforts. Quant au gouvernement fédéral, il s'en tenait toujours à ses obligations fixées par la loi, à savoir l'immigration, la quarantaine, les marins malades et les autochtones, et ce n'est qu'en 1919 que fut créé un ministère fédéral de la santé.

L'une des conséquences du premier grand conflit mondial fut de faire accepter par la population une plus grande participation de l'État dans les programmes de services sociaux. Dans la période de reconstruction qui

suivit cette guerre, les Canadiens prirent alors conscience de la nécessité d'une augmentation des fonds publics et d'un contrôle par l'État de ces programmes. C'est également à cette époque que des textes législatifs du gouvernement fédéral autorisèrent le versement de subventions aux provinces pour des programmes de santé publique, particulièrement pour la lutte contre les maladies vénériennes. Le personnel des services de santé provinciaux et fédéraux admirent alors que les soins de santé étaient une question d'intérêt public et adoptèrent une politique en vue d'une généralisation des services gratuits de traitement curatif et préventif et d'un plus grand soutien financier aux services sanitaires.

Ainsi, l'intérêt porté à la santé publique se faisant de plus en plus croissant, la notion d'intervention de l'État dans la mise en place de mesures de traitement curatif fut de plus en plus acceptée. Les personnes qui prirent part, sur la fin, au débat sur l'assurance-maladie universelle y participaient en fait déjà depuis le tout début. Avant le déclenchement de la première guerre mondiale, la profession médicale avait plaidé en faveur de l'accès universel aux soins médicaux, d'une augmentation du revenu des médecins et d'une méthode de calcul de l'assurance d'après un barème des honoraires[6]. Dans les milieux politiques, une commission législative du gouvernement de la Colombie-Britannique proposa, en 1919, un plan pour un système fédéral. En 1921, le Congrès des métiers et du travail du Canada proposa un système d'assurance-maladie; tous les ans, la direction provinciale inscrivait cette question à l'ordre du jour de ses discussions avec les législateurs provinciaux .

Bien que les premiers débats au sein de l'Association médicale canadienne (AMC) aient indiqué que certains de ses membres étaient pour et d'autres contre l'assurance-maladie, la question principale n'en demeurait pas moins l'incertitude qui régnait quant à sa mise en application. La Grande dépression fut un moment critique, quoique bref, pour les médecins. En effet, leurs patients étant dans l'impossibilité de régler leurs factures, les médecins s'aperçurent que le nombre de cabinets médicaux baissait très sérieusement, que les créances irrécouvrables étaient très élevées et que d'autre part leurs revenus ne leur permettaient pas de faire face à tous leurs frais. Par ailleurs, nombre de patients attendaient d'être très sérieusement malades avant de se résoudre à obtenir de l'aide médicale. C'est alors que de nombreux médecins se penchèrent sur un système d'assurance globale pour trouver un remède à cette situation.

Malgré plusieurs propositions avancées par les provinces, l'AMC prépara son propre système. En 1934, le Comité économique de l'AMC publiait son «plan d'assurance-maladie au Canada», lequel prévoyait donc un système d'assurance-maladie fédérale organisé par les ministères provinciaux de la santé, un conseil consultatif central se chargeant de communiquer les points de vue de toutes les parties intéressées. La «socialisation» nécessaire de la médecine pourrait ainsi éviter aux médecins «de se retrouver dans la classe des nécessiteux»[8] car ils soignaient plus souvent qu'à leur tour des patients gratuitement .

A cette époque, la dépression avait laissé de sérieuses marques dans toutes les couches de la société canadienne, et c'est pourquoi le besoin d'avoir davantage de mesures de sécurité sociale n'en fut que plus évident. Dans les années trente, l'Alberta et la Saskatchewan prirent des mesures en

vue d'offrir des services de santé à la population. La province de la Saskatchewan, en particulier, avait déjà commencé à coordonner certains programmes au niveau municipal avec notamment l'emploi de médecins sous contrat pour offrir des services de santé généraux. En 1939, quelque 100 systèmes d'assurance-maladie municipaux étaient en place. En 1944, la Fédération du Commonwealth coopératif (FCC) s'engagea fermement en faveur de l'assurance-maladie et en 1947 mettait en oeuvre un plan d'assurance hospitalisation obligatoire. La Saskatchewan était la première à agir de la sorte, et fut immédiatement suivie par trois autres provinces.

En 1928, le gouvernement fédéral avait fait une courte incursion dans ce domaine jusqu'à ce que le Comité permanent de la Chambre des communes sur les relations industrielles et internationales se penche sur cette question et conclue que la santé était du ressort des provinces en vertu de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. En 1938, le gouvernement de M. Bennett adoptait la Employment and Social Insurance Act, déclarée par la suite comme étant hors du champ d'application du gouvernement fédéral.

La Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces, nommée en août 1937 pour étudier de nouveau les principes économiques et financiers de la Confédération et pour examiner la répartition des pouvoirs législatifs, présenta un rapport en mai 1940 dans lequel, entre autres choses, elle passait en revue le système de soins de santé et avançait plusieurs suggestions pour l'avenir. La Commission y stipulait notamment que: «... par suite des différences d'une province à l'autre, les provinces devraient conserver la responsabilité des services médicaux et hospitaliers; et ... l'assurance-maladie, si elle était instituée, devrait également être du ressort des provinces»[9]. Il était toutefois signalé dans ce rapport que le gouvernement fédéral pourrait être mieux à même de percevoir les cotisations pour l'assurance-maladie.

La deuxième guerre mondiale accentua certaines préoccupations concernant le bien-être des membres des Forces armées de retour au pays et des personnes à leur charge, de même que celui de l'ensemble de la population. Parmi les programmes de sécurité sociale qui firent l'objet de discussions, celui des soins de santé figurait parmi les premiers. Les comités fédéraux de la santé connurent bien évidemment un regain d'activité durant la guerre. En 1942, un petit comité du ministère des Pensions et de la Santé nationale, présidé par le Dr J.J. Heagerty, directeur de la santé publique pour le ministère, recommanda d'inclure la question de la santé publique dans tout projet de loi sur l'assurance-maladie, et que, par ailleurs, la protection soit universelle en deçà d'un certain revenu et que les provinces administrent le plan en consultation avec des médecins.

En 1943, un comité spécial de la Chambre des communes sur la sécurité sociale rencontra divers groupes à travers le pays pour étudier entre autres choses la question de l'assurance-maladie. Dans son rapport, ce comité se prononça en faveur d'un système d'assurance-maladie financé par les impôts et recommanda de discuter en détail avec les provinces d'un avant-projet de loi sur l'assurance-maladie. Ce dernier prévoyait un régime d'assurance-maladie pour l'ensemble de la nation, administré par une commission nommée par les provinces. Le gouvernement fédéral, était-il prévu dans ce rapport, devrait prendre à sa charge trois cinquièmes des coûts par le biais de versements de subventions aux provinces. Cette proposition avait alors été

endossée par de nombreux organismes médicaux, agricoles et de bienfaisance, ainsi que par des organisations du travail. Lorsque les provinces furent consultées en 1944, elles demandèrent que le plan d'assurance soit progressivement mis en place par étape, qu'il soit suffisamment souple pour incorporer les services provinciaux déjà en place et qu'aucune date limite ne soit fixée quant à leur engagement total.

En 1945, lorsque les propositions relatives à l'assurance-maladie furent transmises à la Conférence fédérale-provinciale sur la reconstruction, elles firent partie d'un ensemble appelé «Propositions du Livre vert». Le gouvernement fédéral s'était engagé à «faire disparaître les écarts entre les normes des services de santé en vigueur dans les différentes parties du Canada afin d'éviter de courir le risque d'être confronté à de lourdes et soudaines dépenses, et à répartir plus largement et plus équitablement les frais de santé»[10]. Malgré l'énorme intérêt suscité à cette époque par cette question, les provinces rejetèrent, plusieurs mois plus tard, ce qu'elles avaient interprété comme une immixtion du gouvernement fédéral dans un domaine du ressort provincial, et plus particulièrement dans celui des impôts.

Plusieurs groupes de pression n'en continuèrent pas moins de faire des pieds et des mains pour que soit adoptée une loi nationale sur l'assurance-maladie. Des groupements de travailleurs présentèrent des propositions concrètes afin d'aider ceux et celles ne touchant que de modestes revenus[11]; des groupes de bien-être social demandèrent l'institution d'un système intégré et simplifié sous administration fédérale[12], et des associations médicales demandèrent quant à elles une étude politique non partisane[13].

Profitant de la poussée en faveur d'un plus grand nombre de mesures en ce qui a trait aux services sociaux après la deuxième guerre mondiale, le gouvernement fédéral mit en place certaines parties du programme de santé proposé sans pour autant toucher au domaine de l'imposition. En modifiant les obligations relatives à la participation provinciale, le gouvernement fédéral put graduellement assumer un plus grand rôle, particulièrement en ce qui a trait à la responsabilité financière pour améliorer et élargir les programmes de santé. En 1950, le programme des subventions nationales à la santé prévoyait dix subventions aux provinces pour des services allant de la santé des enfants à la construction d'hôpitaux. En 1957, après que plusieurs provinces eurent d'elles-mêmes pris des mesures, le gouvernement fédéral sous Diefenbaker adopta la Loi sur l'assurance hospitalisation et les services diagnostiques, cette dernière prévoyant une aide financière fédérale aux provinces afin de les aider à fournir des services hospitaliers et diagnostiques sur les mêmes bases.

L'assurance-maladie était tout naturellement l'étape suivante. En effet, en 1961, la Commission royale sur les services de santé, constituée sous la présidence du juge Emmett Hall, fut chargée «d'étudier les besoins et ressources de santé du Canada afin de recommander des méthodes garantissant les normes de soins de santé les plus élevées pour tous les Canadiens»[14]. L'une des propositions importantes avancées par la Commission prévoyait une assurance-maladie obligatoire, administrée par le gouvernement et financée à partir des impôts. Ainsi, le 1er juillet 1965, l'assurance-maladie fut

présentée à l'occasion d'une conférence fédérale-provinciale. En 1968, après plusieurs tentatives la Loi sur les soins médicaux fut adoptée, les autorités fédérales et provinciales acceptant de se partager la responsabilité financière des programmes de soins de santé.

4. ÉVOLUTION DES CONGÉS DE MATERNITÉ - ÉLÉMENTS DOMINANTS ET DÉBATS PUBLICS[1]

Lorsque la Confédération fut créée, la responsabilité des congés de maladie incombait à la famille. En fait, il est à douter si les débats sur les soins de santé et le travail auraient englobé un aspect quelconque du travail des femmes en dehors de leur foyer. Les femmes étaient toujours considérées, tard dans notre siècle actuel, comme des personnes physiquement et psychologiquement peu stables, vouées principalement à un rôle d'épouse et de mère de famille. Il n'est donc pas étonnant que les femmes mirent législateurs et réformateurs, tout comme d'ailleurs un certain nombre d'organisations de femmes, dans un certain embarras.

Les femmes qui travaillaient durant l'expansion industrielle qui suivit la création de la Confédération ne répondaient pas exactement au comportement féminin type qu'on avait tracé pour elles. Qu'elles soient mariées ou non, leurs tâches en usine ou au domicile de familles bourgeoises comportaient rarement des travaux légers, propres et salubres, et leur laissaient bien peu de temps pour s'intéresser à l'éducation de leurs enfants et s'occuper d'eux ou de leur conjoint.

Des groupes de réformateurs réclamèrent des mesures de protection spéciales pour les ouvrières afin non seulement de protéger leur santé et leur bien-être, mais également ceux des enfants qu'elles avaient ou auraient. Les congés de maternité devaient servir non pas à améliorer la situation de la femme au travail, mais à sauvegarder sa santé durant la grossesse.

Si la plupart des textes législatifs qui furent adoptés par la suite améliorèrent en fait les conditions de travail de tous les travailleurs, leur objectif premier était de sauvegarder la fonction de reproduction des travailleuses. Deux questions furent donc soudainement d'actualité, tout d'abord jusqu'à quel point leur travail et leur santé risquaient de menacer leurs futurs enfants et, deuxièmement, quelles seraient les répercussions du travail de la mère sur la vie sociale des enfants qu'elles avaient déjà.

Le première question entraîna une campagne en faveur d'une législation protégeant davantage les ouvrières. La protection de la santé de la femme qui travaille fut citée parmi l'une des raisons avancées par la Toronto Suffrage Association en faveur du droit de vote pour les femmes car, d'après cette dernière «des millions de femmes travaillent et leur santé et celle de nos futurs citoyens sont souvent mises en danger par d'horribles conditions de travail qui ne pourront être réglées que par le biais de textes législatifs»[2]. La seconde question entraîna des campagnes en faveur de pensions pour les mères afin que la famille exerce de nouveau auprès de l'enfant l'influence qui était la sienne.

Pour certaines organisations de femmes, et plus particulièrement celles qui luttaient pour le droit de vote pour les femmes, l'adoption de mesures de protection particulières pour les femmes les mettaient dans un certain embarras. Les membres de ces organisations craignaient en effet que de telles mesures ne signifient la reconnaissance pure et simple du fait que les femmes sont en quelque sorte inférieures et inégales, ce qui risquerait de

les mettre encore un peu plus à l'écart de la population active, de limiter les emplois qu'elles pourraient occuper et de les empêcher de se prévaloir du principe à travail égal, salaire égal.

Toutefois, les femmes travaillant au sein d'organisations du travail étaient convaincues que les femmes avaient véritablement besoin d'être protégées, et envisagèrent trois formes possibles de législation à cette fin, à savoir «des dispositions qui seraient bonnes aussi bien pour les hommes que pour les femmes mais qui pourraient être obtenues à l'heure actuelle pour les femmes et non pour les hommes; des règlements dont les femmes ont plus besoin que les hommes car les premières sont moins bien préparées que ces derniers à faire des travaux dangereux ou à occuper d'autres emplois faisant particulièrement appel à la force physique; et des formes de protection nécessaires aux femmes en raison de leur rôle de mère»[3]. Nombre de ces groupes accueillirent favorablement toute concession, même certaines axées uniquement sur les femmes, qu'elles jugèrent préférables aux conditions de travail des femmes en vigueur.

Certains groupes affiliés au Conseil national des femmes du Canada participèrent très tôt aux discussions. En mars 1913, la secrétaire correspondante du Conseil national des femmes déclarait à la suite d'une demande de renseignements sur l'assurance-maternité que «il n'y a pas d'assurance-maternité au Canada. Jusqu'à très récemment encore, il était exceptionnel pour les femmes mariées d'avoir un emploi en dehors de leur domicile, à l'exception toutefois des blanchisseuses et femmes de ménage; toutefois, les conditions changent rapidement, c'est pourquoi cette question doit être prise en considération dans un proche avenir»[4].

Pour la Colombie-Britannique, «proche avenir» signifiait 1916, année de l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement libéral et de l'obtention du droit de vote pour les femmes. Parmi les nouvelles mesures prises par le gouvernement, citons la création d'un ministère du travail qui fut chargé d'entreprendre un examen de la législation concernant les femmes. Après consultation des organisations de femmes et du travail, plusieurs textes législatifs protégeant ces dernières furent adoptés. Un projet de loi déposé par un député sous le titre de «Act concerning the Employment of Women before and after Childbirth» (11 Geo. V, C.37) adopté en 1921[5], représente en fait la première loi protégeant la maternité adoptée au Canada.

En fait, les progrès ainsi réalisés par l'adoption de textes législatifs avaient été amenés par divers événements internationaux. L'Organisation internationale du travail (OIT), créée pour promouvoir la justice sociale, avait adopté dès l'année de sa constitution en 1919 la Convention concernant la protection de la maternité comme mesure de protection des femmes qui travaillent, mesure qui faisait du principe du congé de maternité une clause réglementaire[6].

La British Columbia Act interdisait l'emploi de femmes au cours des six semaines suivant l'accouchement, accordait aux femmes le droit de quitter leur travail sur présentation d'un certificat médical stipulant que l'accouchement aurait probablement lieu dans les six semaines suivantes et autorisait une femme allaitant un enfant à prendre une demi-heure deux fois par jour à cette fin. Tout employeur ne respectant pas ces dispositions serait l'objet d'une amende ne dépassant pas la somme de 1 000 $. À l'expiration de

cette période, il était illégal pour un employeur de remettre à une femme un avis lui signifiant son renvoi en raison de son absence[7]. La loi ne prévoyait toutefois pas d'indemnité pour pertes de salaire. En 1929, la Colombie-Britannique mettait sur pied une commission royale ayant comme double mandat d'étudier l'assurance-maladie et les prestations de maternité. Elle publia un rapport final en 1932. Toutefois, ses recommandations ne débouchèrent sur aucun amendement aux textes législatifs.

C'est à l'échelon national que le grand débat public suivant eu lieu. Dans son rapport de 1943 sur la sécurité sociale pour le Canada, Leonard Marsh écrivait en préface: «les femmes ont un rôle de tout premier plan à jouer en cette période d'après-guerre en tant que mère de famille et personne chargée d'élever les enfants de la nation, quel que soit le rôle qui pourra leur être réservé à titre de membre de la population active dans la structure des métiers d'après-guerre». Prenant conscience du rôle de la femme dans la population active, il précise que «la mère qui est normalement une salariée... devrait bénéficier de tous les stimulants possibles pour ne pas travailler durant la période qui précède et suit immédiatement la naissance de son enfant. Si un système de prestations en espèces en cas de maladie est mis en place pour les membres de la population qui travaillent..., il serait alors également souhaitable d'instituer un système de prestations de maternité en espèces pour les femmes qui travaillent»[8].

Marsh précisait par ailleurs que «pour les femmes qui font partie de la population active, les prestations de maternité sont la juste contrepartie des prestations de maladie en espèces», et il ajoutait que «les prestations de maternité qui viennent s'ajouter à l'assurance-maladie et aux prestations de maladie en espèces sont chose courante dans presque tous les pays dotés d'une législation dans le domaine de l'assurance-sociale». Parlant de «cas spécial» à propos de ces prestations, il propose que l'échelle des paiements soit supérieure à celle proposée dans d'autres situations et qui était de «la moitié des gains normaux du bénéficiaire»[9].

Dans le cadre de sa proposition d'un programme national de sécurité sociale déposé en 1943, Harry M. Cassidy abordait brièvement la question de l'assurance-maternité et déclarait «Il ne fait aucun doute que des subventions en espèces devraient être versées aux femmes des salariés, des agriculteurs et d'autres personnes, au moment de la naissance d'un enfant, et que des prestations en espèces devraient être versées pendant quelque trois mois après la naissance d'un enfant dans le cas d'une femme qui travaille». Il ajoute par ailleurs: «il reste à savoir à présent si une femme célibataire devrait elle aussi avoir droit à de telles prestations»[10].

Durant la deuxième guerre mondiale, un très grand nombre de femmes travaillèrent dans les diverses industries de guerre et occupèrent également de nombreux autres emplois laissés par ceux qui furent appelés sous les drapeaux. Ainsi, cette présence massive des femmes dans la population active entraîna tout naturellement davantage de débats sur les mesures à prendre sur les lieux de travail pour garantir leur bien-être. Des femmes politiquement engagées, comme Dorise Nielsen, député de North Battleford (1940-1945) et Laura Jamieson, de la Fédération du Commonwealth coopératif de la Colombie-britannique, s'avérèrent de virulentes supportrices des ouvrières. Par

l'intermédiaire de leurs écrits durant les années 1940, elles préconisèrent un programme pour les femmes incluant des congés de maternité et des allocations de maternité[11].

Dora Dibney, rédactrice pour le Canadian Women's Press Club en 1944, fit part des préoccupations que lui causaient le taux des naissances à la baisse et les suggestions selon lesquelles le renvoi des femmes à la maison en contrepartie d'allocations familiales permettrait de renverser cette tendance. Qualifiant de telles mesures «d'un autre palliatif», elle ajouta: «Comment encourager les naissances? Supprimer les craintes économiques et donner aux femmes qui travaillent un salaire intégral pendant 10 à 12 semaines, soit quatre semaines avant la naissance de son enfant et six à huit semaines après celle-ci»[12].

Rien de concret ne fut réalisé toutefois, si ce n'est dans les années 1950, époque à laquelle une initiative provinciale vit le jour. En effet, en 1955, en vertu de la Alberta Labour Act, le Conseil des relations industrielles était autorisé à arrêter des règlements interdisant l'emploi de femmes enceintes dans des équipes de jour pendant les six semaines qui précèdent l'accouchement et les deux mois qui suivent ce dernier, ainsi que dans les équipes de nuit durant toute la grossesse et pendant deux mois après l'accouchement. Sheila Woodsworth précise qu'aucun règlement n'ayant été arrêté, les dispositions furent donc caduques[13].

À titre d'employeur, en vertu des dispositions de la Loi sur le service civil de 1918, le gouvernement fédéral n'embauchait des femmes mariées à plein temps qu'en temps de crise et lorsqu'aucune autre personne compétente ne pouvait être engagée. En raison de cette discrimination fondée sur le mariage, le nombre de femmes mariées occupant un emploi permanent n'était pas suffisamment important pour rendre nécessaire l'adoption d'une politique sur les congés de maternité. Une fois des changements apportés à la politique de l'embauche en 1955, le nombre de femmes absentes pour des raisons de maternité ne cessa d'augmenter. En 1962, le Règlement de la Fonction publique fit du congé de maternité un droit aussi bien pour les femmes mariées que pour les célibataires[14].

D'autres modifications furent apportées dans les années 1960 dans les administrations provinciales. Ainsi, en 1964, le Nouveau-Brunswick adopta la Minimum Employment Standards Act laquelle prévoit des congés de maternité. Cette même année, la province de l'Ontario autorisait l'adoption d'un règlement «concernant l'emploi des femmes enceintes dans toute usine ou dans tout atelier»; toutefois, ce règlement ne dépassa jamais le stade de projet[15]. En 1966, la Colombie-Britannique procéda à la révision de sa loi en vigueur et élargit sa portée à d'autres secteurs de l'industrie. D'autres provinces accordaient quant à elles des congés de maternité, pour la plupart non payés, à leurs fonctionnaires.

C'est en 1971 qu'un congé de maternité d'un maximum de 17 semaines fut accordé aux employées occupant un poste dans l'administration fédérale. À cette époque, les prestations furent élargies par l'intermédiaire de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage qui accordait quinze semaines de prestations après au moins vingt semaines de plein emploi. Cette décision au niveau fédéral reposait sur le principe que les femmes avaient besoin d'être protégées

contre «toute interruption des gains causée par leur incapacité physique de travailler ou de chercher du travail au cours de la période proche de l'accouchement»[16]. L'interprétation actuelle est que la période de congé et les prestations qui s'y rattachent permettent à la mère de s'occuper de son enfant au cours de la période qui suit l'accouchement.

5. ÉVOLUTION DES SERVICES DE GARDE - ÉLÉMENTS DOMINANTS ET DÉBATS PUBLICS[1]

L'examen de la situation des garderies au Canada nous révèle que si cette question n'a cessé de nous préoccuper depuis plus d'un siècle, il n'en demeure pas moins que très peu de mesures sociales ont été prises à ce jour. Les garderies firent leur apparition au Canada vers le milieu du siècle dernier, les tous premiers centres étant créés dans les provinces en pleine expansion industrielle, soit le Québec et l'Ontario. À Montréal, les premières garderies furent ouvertes par des religieuses catholiques dans les années 1850 pour répondre aux besoins du nombre grandissant de femmes ayant un emploi[2]. À Toronto, le premier jardin d'enfants fut ouvert par un groupe interconfessionnel dans le but «de donner un abri, de nourrir et d'assurer une instruction chrétienne» aux enfants des parents qui travaillent[3].

Au Québec, les crèches étaient principalement des établissements destinés à garder les enfants des femmes démunies qui travaillaient alors que les salles d'asile, au caractère plus éducatif, accueillaient aussi bien les enfants de parents démunis qui travaillaient que ceux de familles plus aisées. Ces salles étaient partiellement financées par des subventions provinciales ainsi que par des dons d'organismes de bienfaisance et par les cotisations mensuelles des parents. C'est ainsi que le Québec fut la première province à disposer d'un système de garderie financé par le gouvernement.

En Ontario, parmi les premiers défenseurs des garderies, un grand nombre étaient des réformateurs qui prêchaient la nécessité d'un ordre social entièrement nouveau qui éliminerait pauvreté, maladie, crime et actes immoraux, l'enfant étant au centre de tous leurs efforts.

Parmi les membres des organismes prêchant pour des réformes sociales se trouvaient de nombreuses femmes qui étaient également en faveur du droit de vote pour les femmes, certaines qu'elles étaient que les votes des femmes accéléreraient tout changement. Carol Lee Bacci, dans son analyse des partisanes canadiennes anglaises du droit de vote pour les femmes, fait allusion à une division entre le désir pour un retour aux choses du passé plus simples et l'admiration pour le pragmatisme industriel du présent. Ainsi, dans leurs programmes, les réformateurs font «le panégyrique de la famille traditionnelle, âme et fondation de la structure sociale, et essaient de la consolider face à tous les éléments de la vie urbaine qui risquent de la faire éclater. Toutefois, par la même occasion, ils contestent l'efficacité de la famille à former le caractère, et construisent une seconde ligne de défense, un système complexe d'établissements et d'organismes chargés de développer les relations sociales»[4].

De nombreux aspects de la vie de famille traditionnelle telle que la voyaient les réformateurs furent soudainement menacés par les problèmes soulevés par l'urbanisation et l'immigration. Le fait qu'un grand nombre d'enfants soient ainsi «lâchés» dans les villes a entraîné la création d'établissements qui remplaceraient la vie de famille de la classe moyenne. Les écoles publiques, où la fréquentation était obligatoire, et les écoles maternelles axées sur l'apprentissage d'aptitudes techniques et de tâches ménagères répondirent à ce besoin. Les écoles maternelles furent présentées comme des lieux où l'enfant, sous la direction de surveillants issus de la classe moyenne, évoluerait dans un sens souhaitable pour la société.

Les féministes et groupes de femmes revendiquant des réformes tout en reconnaissant le besoin de garderies pour les enfants des femmes qui travaillent, n'en arrivèrent pas pour autant à se décider sur le genre d'appui à apporter à ce mouvement. La période qui suivit la création de la Confédération fut tout spécialement marquée par Agnes Maule Machar, représentante des partisanes de réformes sociales. Membre du Conseil national des femmes depuis sa création, elle avait présenté bien avant tout le monde certains points de vue sur les droits des femmes et autres réformes nécessaires. C'est au cours de sa toute première et plus longue campagne journalistique, lancée dans les années 1880, qu'elle réclamait un élargissement du milieu de travail pour les femmes. Sa proposition était toute simple: «Tout ce que les femmes prouvent qu'elles peuvent faire, elles ont le droit de le faire»[5].

Comme nombre de féministes de la première heure, Machar se rangea du côté de ceux qui prétendaient que «en théorie, le véritable champ d'activité de la femme est son domicile; en définitive, elle était destinée aux rôles d'épouse et de mère», mais elle s'empressa néanmoins de prendre en considération les femmes qui doivent travailler pour subvenir aux besoins de la famille à leur charge[6]. Elle demanda que le principe d'un salaire égal pour du travail égal soit appliqué à ces femmes, que la législation améliore leurs conditions de travail et qu'en cas de nécessité des garderies soient mises à leur disposition. A son avis, «s'occuper d'une famille suffit à remplir toute une vie de mère sans qu'il soit nécessaire de chercher du travail hors du domicile»[7]. Elle craignait plus particulièrement les répercussions des tâches industrielles et physiques difficiles sur la santé des futurs enfants et, comme bien d'autres à son époque, partageait le sentiment selon lequel les mères qui travaillaient avaient une part de responsabilité dans l'augmentation du taux des délits commis par des enfants et des adolescents.

En 1889, dans The Conditions of Female Labour in Ontario, Jean Scott Thomas aborde en partie la question de l'emploi des femmes mariées: «Les femmes mariées au Canada ne semblent pas vouloir chercher un travail tant que leurs maris sont en mesure de subvenir à leurs besoins... Les femmes dont les conjoints sont décédés ou ne sont pas en mesure d'assurer leur subsistance n'iront pas travailler tant qu'elles auront à s'occuper d'enfants à la maison, mais préféreront, si elles le peuvent, effectuer quelques travaux leur permettant de rester chez elles»[8].

Scott exprima également certaines préoccupations suscitées par l'emploi des femmes et ses conséquences pour l'ensemble de la famille: «L'embauchage généralisé des femmes aura également pour autre conséquence de mettre un peu plus en danger la vie familiale. On admet généralement que la famille est la grande protectrice de la prospérité d'une nation, et tout ce qui pourrait la mettre en danger doit être considéré comme risqué, voire même alarmant»[9].

En 1889, Hester How, enseignante dans les bas quartiers du centre ville de Toronto, autorisa ses étudiantes à amener leurs jeunes frères et soeurs à l'école, forçant ainsi le conseil scolaire à encourager la création de garderies. La crèche de la rue Victoria ouvrit ses portes en 1891, le jardin d'enfants du quartier est en 1892, la crèche du quartier ouest en 1902, ces établissements accueillant au total plusieurs centaines d'enfants en bas âge.

La crèche du quartier est de Toronto, ouverte en 1892, reçut l'appui de groupes partisans de réforme comme le Conseil local des femmes. Dans son rapport annuel de 1905, le Conseil indiquait que ses organisatrices avaient pour objectif «d'effectuer leurs travaux conformément à une vie de famille bien réglée, car c'est la vie de famille qui assure la sécurité de la patrie»[10]. Son intention était de fournir un modèle de la famille, mais nombre de centres rencontrèrent une certaine hostilité comme l'indique une employée de la crèche du quartier ouest de Toronto en 1910: «Bien entendu, on nous a avancé les habituels arguments contraires que l'on trouve toujours pour s'opposer à toute oeuvre de bienfaisance. Dans notre cas, on nous a dit que les crèches avaient tendance à nuire à la vie de famille, que les femmes ne devraient pas être les soutiens de famille, etc... Des arguments plutôt vagues ne tenant pas compte des cas particuliers»[11].

Lorsque le Conseil national des femmes du Canada vit le jour en 1893, les questions des crèches publiques et de la protection particulière des femmes qui travaillent firent partie du répertoire désormais accepté des partisans des réformes sociales. Lady Aberdeen, dans ses discours prononcés à l'occasion des élections au poste de présidente, confirma bien que la place de la femme était avant tout à son domicile et que la famille devait continuer d'être la fondation de la civilisation[12]. Pour le Conseil, «bonnes mères» étaient synonymes de «bons foyers» et «bonnes familles». Au cours des dix premières années du vingtième siècle, les membres du Conseil un peu partout à travers le pays s'aperçurent qu'il fallait prendre des dispositions spéciales en faveur des femmes qui travaillaient et réclamèrent donc l'ouverture de crèches et de garderies. Malgré l'appui du Conseil en faveur des jardins d'enfants, nombreux furent ceux et celles qui espérèrent qu'il s'agirait là d'une mesure temporaire, puisque pour eux la condition idéale serait que les mères restent chez elles à s'occuper de leurs enfants.

En 1890, le Conseil national des femmes put se targuer de préparer une liste de plus de quinze centres assurant quotidiennement la garde d'enfants. Sans être exhaustive, cette liste n'en contient pas moins des chiffres intéressants sur les besoins des femmes qui travaillent. La plupart des centres comptaient plus de 200 enfants, d'autres allant même jusqu'à près de 600. Dans l'ensemble, les fonds provenaient de familles, de dons, des administrations provinciales et parfois même des municipalités concernées[13].

Dans cette même publication du Conseil national des femmes, certains faits prouvent que les couches de la population les mieux nanties se servaient de garderies privées. Dans la partie du rapport qui porte sur les domestiques, on peut lire que «nombre de jeunes filles trouvèrent un emploi comme bonnes d'enfants pour sortir les jeunes enfants, s'occuper d'eux et les amuser durant la journée»[14].

La Young Women's Christian Association fit également part de la nécessité d'ouvrir des garderies pour les femmes qui travaillent. Mary Quayle Innis déclara que «à Ottawa, deux pièces furent louées à Hintonburg, en 1910, pour servir, l'une de garderie afin de permettre aux travailleuses d'y laisser leurs enfants, l'autre d'agence d'emploi et de halte-accueil pour les femmes»[15]. Elle ajoute par ailleurs que «en raison de l'absence à cette époque d'écoles maternelles et de jardins d'enfants, ce

genre de service était en place sur une grande échelle en de nombreux endroits»[16]. En 1889, la YWCA de London disposait apparemment d'une classe maternelle pour les jeunes enfants[17].

À Saint John, une garderie fut mise sur pied en 1908 par le Conseil local des femmes. Une garderie ouverte auparavant avait dû fermer ses portes en 1897, et malgré les tentatives des membres du Conseil pour que cette question fasse l'objet d'un débat public et que l'établissement soit réouvert, rien ne se passa jusqu'à ce qu'elles prirent elles-mêmes les choses en main. Après avoir consulté la Kindergarten Association, un comité du Conseil loua l'église du Tabernacle à Haymarket Square. La garderie ainsi ouverte mit sur pied un programme d'éducation, de jeux et de soins pour les enfants des femmes qui travaillaient entre sept heures et dix-sept heures tous les jours. Les fonds vinrent tout d'abord des caisses mêmes du Conseil, de la Women's Christian Temperance Union et de particuliers. Toutefois, en raison de l'absence de soutien permanent, la garderie dut fermer ses portes avant la fin de l'année[18]. À Halifax, le Conseil local des femmes prépara l'ouverture d'une garderie en 1910[19]. La garderie de la Jost Mission fonctionna durant toute la première guerre mondiale[20].

Au Québec, l'histoire des garderies remonte encore plus loin et est beaucoup plus documentée que dans les autres régions du pays. S'il est vrai qu'un grand nombre de garderies furent ouvertes tout d'abord par des communautés religieuses, il n'en demeure pas moins que plusieurs autres le furent par des laïques. En effet, en 1881, un groupe d'ouvrières de Saint-Henri demandèrent au Commissaire des écoles catholiques de Montréal d'assurer la survie des installations dirigées par M^lle Sophie Olivier depuis près de deux ans: «... les services rendus avec cet admirable dévouement sont extrêmement utiles, en ce sens que les familles ou mères démunies et sans ressources qui, pour vivre, dépendent du travail qu'elles ont en dehors de leur domicile, seraient dans l'obligation de rester chez elles si elles ne pouvaient compter sur cette école pour faire garder leurs enfants avec toute la sécurité voulue[21].

Au tournant du siècle, la Young Women's Christian Association se dit intéressée par le sort des ouvrières de Montréal. Par l'intermédiaire de leurs comités du travail industriel, elles se penchèrent sur la question des salaires versés aux femmes, le besoin de certains aménagements aux lieux de travail, les foyers pour femmes et les centres de loisirs. À Montréal, «une garderie d'enfants ouverte dans une salle du Foyer des travailleuses assurait la nourriture et les soins des enfants pour dix cents par jour... On y trouva par la suite une crèche où les enfants étaient gardés plusieurs semaines à la fois et où, au cours des dix premiers mois de 1899, 5 000 enfants transitèrent»[22]. Ouverte en 1887, la garderie d'enfants de Montréal ne cacha pas ses objectifs qui consistaient à «permettre aux femmes méritantes aux prises avec des difficultés de s'entraider, c'est-à-dire de s'occuper de leurs enfants pour une journée ou une semaine, et ainsi rendre la tâche plus facile à celles qui travaillent pour gagner l'argent leur permettant de subvenir aux besoins de leur famille»[23].

La Fédération nationale Saint-Jean-Baptiste, créée en 1907, était une grande et puissante association regroupant catholiques et laïques francophones de toute la région. La plupart de ses membres étaient d'avis que «famille et maison» devraient être les principales préoccupations de la

femme. Même dans leurs rapports étroits avec les ouvrières par le biais de leurs associations internes, ils ne purent se mettre d'accord quant aux véritables besoins des ouvrières. Vu le nombre croissant de femmes travaillant en dehors de leur domicile, ils prévoyaient, entre autres, de mettre sur pied un système par lequel les femmes effectueraient à leur domicile des travaux de couture faiblement rémunérés pour des fabricants[24].

La population du pays et l'industrie se déplaçant vers l'ouest, le nombre de femmes travaillant en dehors du domicile ne cessa d'augmenter. La plupart des partisans des droits pour les femmes hésitèrent à admettre qu'il s'agissait là d'un phénomène économique qui n'était pas prêt de s'arrêter. Dans l'ouest du pays par exemple, l'éminente partisane du droit de vote pour les femmes, Nellie McClung, parfaitement consciente du besoin économique des ouvrières, ne recommanda des carrières que pour les femmes ayant des enfants déjà adultes[25].

L'origine des garderies dans l'ouest du pays semble remonter à l'époque où des organismes religieux et des oeuvres de bienfaisance ouvrirent des orphelinats et autres foyers pour enfants afin justement de s'occuper des enfants nécessiteux. Winnipeg et Edmonton ouvrirent des garderies d'enfants en 1908-1909. En 1910, le Infants' Hospital de Vancouver ouvrit une classe enfantine et un centre préscolaire pour les ouvrières[26]. En 1910, une deuxième crèche ouvrit ses portes grâce aux efforts cumulés de l'Associated Charities et de la municipalité. Cette crèche servait également d'agence d'emploi pour les bonnes qui pouvaient y laisser leurs enfants lorsque leurs employeurs les appelaient au travail[27]. En 1916, cette crèche tomba sous le champ d'application du ministère provincial de la Santé.

Dans les régions démunies de garderies d'enfants ou bien dans celles où les garderies ne pouvaient recevoir tous les enfants ayant besoin d'être gardés, certains parents qui travaillaient plaçaient leurs enfants dans des internats et versaient des mensualités à ces derniers. Dans une étude de la Women's Christian Association à Toronto, Joey Noble écrit que, en essayant d'amener jusqu'à l'autosuffisance les personnes qui ont besoin d'assistance, l'association incite en fait les parents à placer leurs enfants dans des orphelinats[28]. Certains organismes comme le Kingston Orphan's Home et le British Columbia Orphan's Home, créés en 1873, acceptèrent des enfants de familles dépourvues ainsi que des orphelins[29].

Pour les organisateurs des premières garderies d'enfants, celles-ci permettaient non seulement aux mères de se trouver du travail mais donnaient également aux enfants un avantage supplémentaire puisqu'elles les exposaient à différentes valeurs sociales. En 1910, le président de la garderie d'enfants du quartier est de Toronto déclarait que «il est difficile pour une mère de laisser ses enfants toute la journée entre les mains d'étrangers pour aller accomplir des tâches serviles, mais il est encore plus difficile de supporter leurs cris lorsqu'ils ont faim. Nous essayons de les soulager le plus possible de ce fardeau et soyez certain que plus d'une mère quitte notre garderie après y avoir laissé son enfant pour se rendre à ses tâches quotidiennes en bénissant un tel établissement, car elle sait que son bébé sera nourri et que l'on s'occupera bien de lui»[30].

Toutefois, toutes les femmes n'étaient pas unanimes pour admettre que les crèches constituaient la meilleure solution au problème. En effet, Flora MacDonald Denison, membre de la Canadian Suffrage Association et virulente partisane des droits des femmes, bien que comprenant les problèmes des ouvrières, regarda d'un oeil sévère la rupture de la vie de famille traditionnelle, ajoutant que, dans le cas des garderies d'enfants, les besoins de l'humanité deviennent subordonnés à ceux du capital. Elle favorisait quant à elle un système de garderies au domicile tel que celui proposé par M^me^ Rowan Ellsworth qui chercha à faire cohabiter femmes de ménage et blanchisseuses et à prévoir une nurse pour s'occuper des enfants[31].

Dès leur origine, les garderies d'enfants étaient des oeuvres de bienfaisance auxquelles pouvaient avoir accès les familles en avant véritablement un besoin urgent. Les organismes de subvention étaient dirigés par des personnes issues de la bourgeoisie et de la haute société, agissant chrétiennement pour aider les déshérités de la société. En plus de l'aide provenant des organisations confessionnelles et des communautés catholiques, les garderies recevaient également celle de missions religieuses et d'oeuvres sociales.

Au cours de la première partie du siècle, les syndicats ne s'intéressèrent que très peu à l'ouverture de garderies pour les ouvrières. Par exemple, en Colombie-Britannique, le Vancouver Trades and Labour Council se tourna plutôt vers le Conseil local des femmes que vers les ouvrières pour obtenir des conseils[32]. En Ontario, alors que le Toronto and District Labour Council était tombé d'accord avec les objectifs de M^me^ Ellsworth, il n'en refusa pas moins d'adhérer à son Working Women's Protective Union[33].

Les partisans les plus en vue des réformes sociales s'accordaient tous pour reconnaître qu'il fallait blâmer les ouvrières pour nombre de problèmes sociaux dont souffraient les enfants. J.S. Woodsworth, qui s'adressait parfois aux membres du Conseil national des femmes, se fit le porte-parole de plusieurs lorsqu'il déclara que «lorsque la mère est absente du domicile, les enfants sont sérieusement négligés. Les plus jeunes souffrent de maux physiques, les plus vieux par manque de discipline sont absolument intraitables et se dirigent sur la voie du crime. La règle établie devrait être telle que les assistants sociaux devraient prendre des dispositions pour que les mères soient libres de s'occuper de leurs enfants et de leur foyer»[34].

En raison de l'adoption dans plusieurs provinces, durant et après la première guerre mondiale, de textes législatifs sur l'octroi de pensions et d'allocations aux mères, le besoin de garderies se fit beaucoup moins sentir, ce qui explique pourquoi certains centres fermèrent alors leurs portes[35]. L'État commença à s'intéresser au versement d'allocations aux familles dans le besoin après la première guerre mondiale à la suite des nombreuses campagnes menées au fil des ans par des organisations de femmes et des assistants sociaux. L'objectif du Mother's Pension Bill adopté en Colombie-Britannique était «d'assurer aux enfants une vie de famille et des soins satisfaisants et (de) les empêcher d'aller dans des garderies lorsque le père, qui est le soutien de famille, souffre d'incapacité physique ou mentale»[36]. Il était ainsi sous-entendu que le déblocage de fonds publics pour venir en aide aux familles empêcherait la mère de quitter son domicile pour aller travailler.

En 1923, lorsque la fondation Laura Spelman Rockefeller remit des fonds à cinq universités pour fonder des centres psychopédagogiques, un tel centre vit le jour au Canada à l'université de Toronto, au département de psychologie. En 1926, le service de psychopédagogie de l'École Saint-George, baptisé un peu plus tard Institute for Child Study (institut de pédagogie), commença, sous la direction du Dr William E. Blatz, à mettre en place un programme de recherche dans ce domaine, à offrir un programme de démonstration d'éducation préscolaire et un programme d'éducation des parents et à former des enseignants.

Il semble que cet institut ait eu une certaine influence, non seulement sur les garderies d'enfants en Ontario mais également sur des groupes d'autres provinces. En effet, en 1931 la Foster Day Care Association voyait le jour à Vancouver avec pour objectif de préconiser la garde des enfants dans des maisons privées. On encouragea ainsi les femmes qui restaient chez elles avec des enfants en bas âge à assurer la garde d'autres enfants nécessiteux de leur quartier et à mettre au point des programmes de jeux pour leur stimulation intellectuelle[37].

En 1933, il n'y avait que 20 garderies à travers le pays accueillant environ 2 500 enfants. Avec l'adoption de principes bien précis pour les garderies d'enfants, les crèches et garderies d'oeuvres sociales adaptèrent leurs méthodes aux enfants de ménages déshérités. Par ailleurs, les parents ayant une meilleure situation économique comprirent les avantages des programmes d'éducation des jeunes enfants et ouvrirent donc des garderies privées. Ainsi, seuls les enfants très pauvres (par ailleurs subventionnés) ou issus de familles relativement aisées, en quel cas les parents versaient un certain montant, pouvaient profiter des programmes préscolaires[38].

L'essor de la production industrielle et l'appel sous les drapeaux d'un grand nombre d'ouvriers durant la Deuxième Guerre mondiale permirent aux femmes d'avoir accès à de nouveaux emplois dans les industries de guerre. Les mères de jeunes enfants étant elles aussi appelées à se trouver un emploi, il fallut donc porter un intérêt particulier à la question des garderies. C'est ainsi que débutèrent des discussions entre le gouvernement fédéral, les provinces les plus industrialisées et divers organismes de femmes.

Certaines politiciennes comme Dorise Nielsen adoptèrent une nouvelle attitude sur la question des mères qui travaillent et demandèrent le financement public des laveries, cafétérias et garderies. Les femmes qui travaillaient de près avec les politiques en matière de main-d'oeuvre arrêtées par le gouvernement en temps de guerre, furent elles aussi partisanes d'une plus grande participation gouvernementale dans les garderies. Mme Rex Fraudena Eaton prit position en faveur d'un plus grand financement de la part de l'État: «Certains rapports bien fondés nous font croire que les enfants sont négligés et qu'ils sont donc malheureux, mal nourris et sur la voie de la délinquance. C'est au gouvernement d'accepter aujourd'hui la responsabilité de cette situation car cette charge est dorénavant beaucoup trop lourde pour les organismes privés»[39].

L'accord signé entre les administrations fédérales et provinciales en mars 1942 permit de débloquer des fonds publics pour les garderies d'enfants. Les coûts devaient être partagés de façon équitable entre les gouvernements fédéral et provinciaux. L'Ontario, le Québec et l'Alberta signèrent

cet accord et mirent sur pied des comités consultatifs provinciaux sur les garderies d'enfants. En 1944, le comité de l'Alberta ignora les pressions exercées par des groupes à Calgary et Edmonton et déclara qu'aucun nouveau centre n'était nécessaire. En septembre 1945, l'Ontario comptait 28 garderies du temps de guerre et 42 centres pour des enfants d'âge scolaire. À cette époque, le Québec avait, quant à lui, cinq garderies d'enfants du temps de guerre concentrées à Montréal.

L'accord ne stipulait pas seulement les garderies d'enfants puisqu'il incluait également d'autres situations, à savoir, comme l'a indiqué Pierson, «les placements en foyers nourriciers pour les enfants de moins de deux ans, et la surveillance scolaire, en dehors des heures d'école, pour les enfants entre six et sept ans». Une catégorie spéciale traitait même des élèves de maternelle[40].

La fin de la guerre signifia la fermeture des usines de fabrication de munitions et le retour à une production de temps de paix, ainsi que le remplacement des femmes par les soldats de retour au pays. En 1946, l'accord fédéral-provincial prit fin. Le Québec ferma ses cinq centres et l'Ontario essaya de fermer les siens. Toutefois, la résistance opposée par certains parents fut telle que 16 des 28 centres pour enfants d'âge préscolaire restèrent ouverts. En 1950, seulement 1 147 enfants en Ontario bénéficiaient de garderies subventionnées.

Durant les années 1950, le manque de mécanismes de soutien aux ouvrières combiné à d'autres facteurs socio-économiques, empêchèrent les femmes d'entrer sur le marché du travail. Lorsqu'il existait des garderies d'enfants, celles-ci n'étaient en fait que des oeuvres de bienfaisance n'offrant des services qu'aux femmes prouvant qu'il leur fallait travailler pour assurer leur survie économique. Les opposants à la multiplication des garderies prétendirent que les enfants qui restaient chez eux sous la surveillance de leur mère recevaient des soins supérieurs à ceux des enfants d'ouvrières à qui l'on attribuait tous les maux de la délinquance juvénile. Au cours de cette période, Phyllis Burns et d'autres défenseurs des garderies firent remarquer que beaucoup de femmes mariées ayant de jeunes enfants travaillaient en dehors de leur domicile pour des raisons économiques et que ces familles avaient besoin de bons centres dotés de programmes de qualité[41].

En 1961, le nombre de femmes faisant partie de la population active avait augmenté et continua par ailleurs d'augmenter au cours de la décennie suivante. Le Bureau de la main-d'oeuvre féminine du ministère fédéral du Travail faisait remarquer en 1964 que «... le nombre de femmes qui travaillaient en 1961 et provenaient de familles biparentales s'élevait à 400 000 environ, et que l'on comptait environ 800 000 enfants dans ces familles. Ces chiffres garantissent que la situation des mères qui travaillent et celle de leurs enfants continuera d'attirer l'attention du public»[42]. En 1966, le Régime d'assistance publique du Canada faisait de nouveau appel à la participation du gouvernement fédéral pour le financement des garderies d'enfants. À cette époque, le gouvernement fédéral accepta de partager équitablement avec les provinces le coût de l'ouverture de garderies pour les familles dans le besoin.

6. ÉLÉMENTS COMMUNS DES PHASES DE L'ÉVOLUTION - ANALYSE D'ENSEMBLE DES QUATRE DOMAINES

L'étude rétrospective de l'évolution dans les domaines de l'enseignement, des soins de santé, des congés de maternité et des garderies fait ressortir les facteurs qui ont accéléré d'une part l'acceptation par le public des programmes sociaux et d'autre part la participation du gouvernement à ces derniers. Les recherches effectuées par Dennis Guest ont dégagé cinq grands thèmes de l'évolution des programmes de sécurité sociale au Canada: le passage de la prise en charge de l'assistance sociale des particuliers aux organismes structurés; la notion de minimum social; la méthode qui permet de définir et de redéfinir les causes de la pauvreté; la participation de plus en plus grande des citoyens et les répercussions de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique. Ces cinq thèmes constituent le cadre de l'analyse de l'évolution des quatre domaines en question[1].

Le premier de ces thèmes traite du passage graduel des organismes d'aide sociale d'un rôle complémentaire, dans l'aide apportée aux personnes dans le besoin, à un rôle structuré et des programmes ainsi mis au point comme première ligne de défense contre la pauvreté. Au cours de la première moitié de siècle après l'avènement de la Confédération, la famille et le marché privé ont été les principales sources d'aide, les organismes de protection sociale apportant une aide d'urgence temporaire. Bien que ce système ait toujours ses partisans, on reconnaît de nos jours qu'il incombe à la société de faire en sorte que les coûts et avantages des garderies soient partagés par tous et que les membres les plus vulnérables de notre société soient protégés.

Dans l'évolution des quatre programmes sociaux, c'est le passage, au fil du temps, de la participation des particuliers à titre privé à celle des organismes d'État qui nous est présenté. Dans la deuxième moitié du dix-neuvième siècle, l'accès à l'enseignement, aux soins de santé et à l'aide à l'enfance était la responsabilité des citoyens à titre particulier, les organismes de bienfaisance ne s'en mêlant qu'en cas de besoin. Petit à petit, ce régime a été doublé d'une aide municipale puis éventuellement de subventions des administrations provinciales et fédérales. Cette transition a été accélérée par le remplacement des travailleurs sociaux bénévoles par des spécialistes exigeant rémunération et reconnaissance pour leurs services.

Il faut également noter un changement d'attitude envers les personnes faisant appel à ces services. Les premiers progrès réalisés dans les domaines de la santé, de l'enseignement et des garderies sont à mettre au compte des oeuvres de bienfaisance au service des plus déshérités, et il en fut de même d'ailleurs pour les autres mesures à caractère social. La question du congé de maternité est devenue de façon plus directe du ressort de l'État que celle du versement de prestations au titre d'un tel congé, qui dépend tantôt de l'initiative des syndicats (par l'insertion de clauses dans les conventions collectives), tantôt de celle de l'État (par l'adoption de textes législatifs). Les garderies bénéficient dorénavant elles aussi d'un plus grand soutien financier de la part du gouvernement. Toutefois, c'est toujours en grande partie sur les particuliers, c'est-à-dire parents, propriétaires et exploitants de centres, et sur ceux qui s'intéressent à cette question, que l'on compte le plus pour mettre en place des programmes de qualité.

À propos du deuxième thème, Leonard March a parlé de «prise de conscience de l'absolue nécessité dans une société civilisée de réunir un minimum de conditions sans lesquelles la santé, la décence, le bonheur et une chance dans la vie sont impossibles»[2]. La notion de «minimum social» dans les domaines de l'enseignement, de la santé et des mesures prises en faveur des ouvrières, telles que congés de maternité et garderies, vient des concepts du bien public, de la justice sociale et des soins de qualité.

L'un des principaux thèmes abordé lors des discussions a tourné autour des répercussions positives ou négatives sur la société. Par exemple, on considérait comme profitable à l'ensemble de la population les progrès réalisés dans les domaines de l'enseignement et des soins de santé, mais pour ce qui était des garderies et des congés de maternité, on avait pu constater une divergence de vues entre ceux qui étaient d'avis que de telles dispositions seraient bénéfiques à l'ensemble de la société et ceux qui jugeaient qu'elles ne profiteraient qu'aux ouvrières. Dans l'ensemble, les objectifs sociaux pour l'intérêt commun entraient en conflit avec ceux destinés à faciliter la participation des femmes à la population active. Le débat tournait en fait autour de la conviction de certains que les valeurs de la famille traditionnelle seraient en danger si l'on encourageait les femmes à quitter leur domicile pour aller travailler ou bien si leur énergie était détournée des besoins de leurs jeunes enfants.

Pierson fait mention de cet aspect de la question dans son analyse de l'accord fédéral-provincial sur les garderies en temps de guerre de la Deuxième Guerre mondiale. Dans cet accord, on note le désir du gouvernement fédéral de prendre des mesures relatives aux garderies d'enfants mais, comme pour toute autre mesure destinée à la main-d'oeuvre féminine, l'intervention de l'État reposait sur les besoins particuliers du marché, sans considération aucune «du droit de travailler des femmes»[3]. Certains événements socio-économiques, tels que guerres et dépressions, ont accéléré les progrès réalisés dans les domaines de l'enseignement, des soins de santé et, durant la deuxième guerre mondiale, des garderies d'enfants. Toutefois, si l'on considérait alors les soins de santé et l'enseignement comme des engagements à long terme profitables à la nation, les garderies étaient quant à elles jugées comme quelque chose de temporaires, tout au moins tant que les mères occuperaient un emploi en temps de guerre.

Les arguments invoqués en faveur de changements dans les domaines des soins de santé et de l'enseignement, de même que dans ceux des congés de maternité et des garderies d'enfants tournaient tous autour du principe de l'égalité d'accès à l'emploi. Alors que, pour la santé et l'enseignement, l'université constituait une sorte de point de ralliement, les décisions sur les congés de maternité reposaient davantage sur le besoin de l'enfant de jouir de toute l'attention d'une mère en bonne santé que sur celui de la mère d'avoir du temps pour apprécier son nouveau rôle de parent. L'argument principal que l'on retrouve tout au long de cet historique des garderies d'enfants est la nécessité pour l'enfant d'être élevé dans un milieu sûr, le besoin de la mère de se trouver un emploi et sa tranquillité d'esprit venant loin derrière.

La plus grande prise de conscience de la véritable nature de la pauvreté et des besoins sociaux sur laquelle porte le troisième thème, a permis de déraciner certains préjugés et de jeter les bases de nouveaux

programmes suscités par des débats publics. Une très longue campagne destinée à sensibiliser le grand public et à obtenir son appui en faveur de l'enseignement et des soins de santé fut entreprise avant que d'importants textes législatifs ne soient présentés. Il est intéressant de noter, qu'au cours des débats sur les garderies d'enfants et les congés de maternité, ces mêmes groupes, qui réclamaient avec force des dispositions à leur sujet, hésitèrent à parler de nécessité permanente et ne cessèrent de faire référence au jour où les femmes pourraient rester chez elles pour remplir les fonctions d'épouses et de mères qui leur sont dévolues.

Cependant que les premiers défenseurs de l'école travaillaient activement avant la création de la Confédération à la mise en place d'un système d'enseignement élémentaire obligatoire, leurs idées se répandirent à une époque où prévalaient les réformes sociales au tournant du siècle et entraînèrent des débats sur la santé publique et les besoins de garderies des ouvrières. Ceux et celles qui participèrent à ce débat étaient issus pour la plupart des mêmes groupes de la société; dans l'ensemble, des groupes de partisans de réformes sociales composés principalement de femmes, d'ouvriers et de spécialistes insistèrent sur la nécessité d'apporter des changements, alors que le monde des affaires et les conservateurs politiques opposèrent une certaine résistance.

Cette prise de conscience des facteurs socio-économiques touchant le bien-être général de la société a joué un grand rôle puisqu'elle a permis de bien faire comprendre les besoins de programmes de soins de santé, d'enseignement, de congés de maternité et de garderies d'enfants. Certains progrès réalisés dans le domaine de la santé publique, par exemple la lutte contre les maladies épidémiques, permirent de mieux comprendre certaines questions comme les régimes alimentaires, l'habitation et l'hygiène. Les partisans de l'enseignement universel considéraient qu'une population bien informée serait fondamentale pour sa prospérité. Concentrés tout d'abord sur les aspects santé et bien-être de l'enfant, les congés de maternité englobèrent par la suite certains facteurs économiques comme les pertes de salaire que subissent les femmes durant leur grossesse.

Si l'adoption d'un programme social quelconque était subordonnée au nombre d'années qui s'écoulent depuis qu'il en a été question pour la première fois, le problème des garderies d'enfants aurait été réglé dans les années 1950. À titre de comparaison, indiquons que l'école est devenue obligatoire au niveau élémentaire environ cinquante ans après que Ryerson en ait parlé pour la première fois. L'assurance-maladie, quant à elle, est devenue réalité pour les Canadiens en 1968, cette question ayant été sérieusement débattue par le gouvernement de la Colombie-Britannique dès 1919. Quant aux congés de maternité, ils ont été inscrits dans des textes législatifs provinciaux dès 1921 et fédéraux, en 1970. Les garderies existant déjà au Québec dans les années 1850, se sont ensuite rapidement répandues et ont été au centre de débats publics au tournant du siècle.

Le quatrième thème porte sur le nouvel intérêt qu'accorde la population à la forme, au contenu et à l'exécution des programmes. Des groupes intéressés organisés pour exiger de meilleurs services attirèrent l'attention des citoyens sur les lacunes existantes et précisèrent de nouveaux besoins. Des personnes dévouées et influentes sur le plan politique, tels Ryerson et d'autres partisans des écoles, entamèrent une longue lutte en faveur de

l'enseignement. La question des soins de santé fut d'abord débattue par de puissants membres d'associations médicales nationales et provinciales, toutefois pas tous en faveur de l'universalité, mais néanmoins prêts à participer pleinement au débat. Pour ce qui est des garderies, leurs partisans les plus influents se trouvaient chez les réformateurs de la société, ambivalents quant au rôle de la femme en dehors de son domicile, et leurs plus dévoués chez les parents qui n'avaient pu travailler que pour une période limitée en raison des besoins de leurs enfants.

C'est dans les chiffres que l'on trouvera l'une des raisons pour lesquelles, au milieu du dix-neuvième siècle, l'enseignement est passé de volontaire et non structuré à obligatoire et structuré. En effet, alors qu'augmentait le nombre d'enfants fréquentant les écoles, il fallait tout naturellement de nouveaux établissements pour les y accueillir. Le même raisonnement peut être tenu à propos de l'élargissement progressif de l'universalité de l'enseignement jusqu'au niveau supérieur de l'enseignement secondaire; en effet, de plus en plus d'élèves prolongeant leurs études, il fallut davantage de fonds publics pour leur permettre d'y rester.

Pour ce qui est des soins de santé, alors que davantage de fonds provenant des impôts étaient consacrés à de nouveaux établissements de soins de santé et à ceux déjà en place, la population exigea d'y avoir un accès plus facile ainsi que de meilleurs services. Durant la dépression des années trente, le nombre de personnes qui se retrouvèrent sans protection en incita beaucoup à participer au débat. La question des garderies et des congés de maternité attira l'intérêt du public lorsque la participation des femmes à la population active augmenta dans les années soixante.

Le cinquième thème aborde les questions constitutionnelles en ce qui a trait à la répartition des responsabilités. Les responsabilités législatives se heurtent souvent aux besoins sociaux et aux ressources financières. La responsabilité de l'affectation des fonds pour prendre des mesures d'ordre social fut déléguée aux provinces. Le besoin de mesures de plus en plus générales augmentant, les provinces se trouvèrent en difficulté pour financer les nouveaux services. La dépression des années trente, en particulier, a généré une très forte augmentation des dépenses publiques, la plupart d'entre elles d'origine provinciale et destinées à l'aide sociale, mais a toutefois mis en évidence l'absolue nécessité de prendre d'autres moyens pour répondre aux besoins sociaux.

La législation dans le domaine de l'enseignement, de la santé et du travail était, et est toujours, principalement du ressort des provinces. Toutefois, les forces socio-économiques entraînèrent une plus grande participation du gouvernement aux niveaux fédéral et provinciaux. L'augmentation du nombre de programmes dans tous les domaines a tout naturellement nécessité davantage de fonds publics. Puisqu'il était plus facile d'obtenir les ressources financières nécessaires auprès du gouvernement fédéral, au fil des ans les organismes fédéraux ont acquis un certain poids leur permettant de décider de la façon dont les sommes seraient dépensées. Bien que les provinces aient toujours eu la responsabilité de la prestation des services, les fonds venant principalement du gouvernement fédéral, c'est ce dernier qui décida de l'orientation de la plupart des principaux programmes.

CONCLUSIONS

L'évolution des programmes sociaux entre 1867 et 1967 a été extrêmement prononcée. La hausse du coût des programmes, l'augmentation de leur nombre et leur plus grande complexité sont les causes principales du passage des responsabilités du particulier au gouvernement fédéral en passant par les administrations provinciales. Les changements d'attitudes et les fluctuations de l'économie ont exercé des pressions sur les législateurs qui ont vu à assurer un meilleur accès aux programmes jugés essentiels à l'intérêt commun. Dans le domaine de l'enseignement et des soins de santé, les périodes de crise nationale, telles que dépressions et guerres, ont accéléré la prise de mesures sociales touchant l'ensemble de la nation. L'élargissement des programmes de congés de maternité et de garderies d'enfants est le résultat des périodes d'expansion économique vécues par notre pays et qui ont amené un grand pourcentage de femmes sur le marché du travail.

Une plus grande prise de conscience du public et une meilleure interprétation des besoins dans ces secteurs ont été cruciaux pour en arriver à l'universalité. Les mesures prises par les partisans des changements et leurs arguments ont forcé les technocrates et les législateurs à se pencher sur ces questions par le biais de comités internes puis par l'entremise de groupes d'étude et de commissions. Bien organisés, les partisans de tous ces changements sont à l'origine des débats sur l'enseignement et la santé. Les programmes de garderies et de congés de maternité en ont également fait partie, mais leur mise en application a été quelque peu freinée en raison de l'absence d'un groupe de pressions particulièrement dévoué à cette cause.

Le débat sur les garderies a été caractérisé par une certaine ambivalence de la part de ses partisans les plus fanatiques. L'attachement fondamental au rôle traditionnel de la femme a fait obstacle à la mise en place de programmes traitant des garderies d'enfants. Puisque la nature a décidé que les femmes porteraient leurs enfants dans leur flanc, elles devraient également, estimait-on, les élever. C'est ainsi que toutes les mesures assurant le bien-être de l'enfant prévalurent sur celles qui pourraient inciter les femmes à travailler en dehors de leur domicile.

La participation du gouvernement dans ce domaine fut donc dictée par ces attitudes et par l'origine de ce programme et de tous ceux reposant sur la notion de charité. L'écart socio-économique entre utilisateurs et pourvoyeurs continua d'influencer les décisions prises. Les différences régionales dans la mise en oeuvre des programmes sociaux traduisirent le climat politique du moment et la situation économique.

Si l'on compare l'évolution des garderies par rapport à celle des autres programmes sociaux, on s'aperçoit que presque toutes les mêmes conditions prévalaient et que nombre des éléments nécessaires pour apporter des changements étaient présents. Selon les recherches effectuées, l'heure est venue, en fait l'heure est même passée, de consacrer davantage de fonds publics à la mise en oeuvre de services élargis et à l'ouverture de garderies de qualité pour tous.

NOTES

Chapitre 1

Les documents de référence utilisés pour ce chapitre sont les suivants:

1 Michael Bliss, A Living Profit, Studies in the Social History of Canadian Business, 1838-1911, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

2 Robert Craig Brown et Ramsay Cook, Canada, 1896-1921, A Nation Transformed, Toronto, McClelland and Stewart, 1974.

3 D.G. Creighton, Canada, 1939-1967, Toronto, McClelland and Stewart, 1976.

4 Beth Light and Joy Parr, Canadian Women on the Move, 1867-1920, Toronto, New Hogtown Press and The Ontario Institute for Studies in Education, 1983.

5 Jeanne L'Espérance, Vers des horizons nouveaux : La femme canadienne de 1870 à 1940, Ottawa, Archives publiques du Canada et Bibliothèque nationale du Canada, 1982.

6 Leonard Marsh, Report on Social Security for Canada, Ottawa, King's Printer, 1943.

7 Kenneth McNaught, The Pelican History of Canada, Markham, Penguin Books, 1975.

8 Paul Phillips et Erin Phillips, Women and Work, Inequality in the Labour Market, Toronto, Lorimer, 1983.

9 Leo Panitch (réd.), The Canadian State, Political Economy and Political Power, Toronto, University of Toronto Press, 1977.

10 Donald Smiley (réd.), The Rowell/Sirois Report/Book I, The Carleton Library Series, Toronto, McClelland and Stewart, 1967.

Chapitre 2

1 Les documents de référence utilisés pour ce chapitre sont les suivants, C.E. Phillips, The Development of Education in Canada, Toronto, W.J. Gage, 1957; E. Brian Titley and Peter J. Miller, Education in Canada, An Interpretation, Calgary, Detselig, 1982; J.D. Wilson, R.M. Stamp et L.-P. Audet (réd.), Canadian Education, A History, Scarborough, Prentice Hall, 1970; et le rapport du Secrétariat d'État, L'aide du Gouvernement du Canada à l'éducation, Ottawa, 1983.

2 Alison Prentice, The School Promoters, Education and Social Class in Mid-Nineteenth Century Upper Canada, Toronto, McClelland and Stewart, 1977.

3 Egerton Ryerson, Report on a System of Public Elementary Education for Upper Canada, Montreal, Lovell and Gibson, 1847, p. 7.

4 Tiré de The Development of Education in Canada, C.E. Phillips, Toronto, W.J. Gage, 1957, p. 284.

5 Prentice, p. 61, op.cit., voir renvoi n° 2.

6 Sylvia Carlton, «Egerton Ryerson and Education in Ontario, 1844-1877,» thèse de doctorat en philosophie, Pennsylvanie, 1950, p. 65.

7 Christian Guardian, 23 avril 1831.

8 Prentice, p. 126, op.cit., voir renvoi n° 2.

9 Avant-projet de loi de 1846, dans Hodgins, Documentary History, VI, p. 76.

10 Lettre du Rév. John Roaf au rédacteur en chef du Globe and Mail, 31 janvier 1852.

11 Correspondance de Ryerson à W.H. Draper, le 20 avril 1846, telle que citée dans Egerton Ryerson, His Life and Letters de C.D. Sissons, Toronto, Clarke, Irwin, 1947, Vol. II, p. 101.

12 Hodgins, Documentary History, VII, p. 70.

13 Tiré de The Pioneers of Old Ontario, de W.L. Smith, Toronto, Morang, 1923, p. 114.

14 Prentice, pp. 178-179, op.cit., voir renvoi n° 2.

15 Alexander Steele, «Relation of Education to Our National Development», Proceedings of the Ontario Teachers' Association, 1894, p. 49.

Chapitre 3

1 Les documents de référence utilisés pour ce chapitre sont les suivants: Santé et Bien-être social, Nouvelle perspective de la santé des Canadiens, Ottawa, 1974; C.H. Shillington, The Road to Medicare in Canada, 1972; Donald Swartz, «The Politics of Reform, Conflict and Accommodation in Canadian Health Policy», dans The Canadian State, Political Economy and Political Power, Leo Panitch (réd.), Toronto, University of Toronto Press, 1978; Malcolm Taylor, Health Insurance and Canadian Public Policy, The Seven Decisions that Created the Canadian Health Insurance System, Montréal, 1978.

2 Richard B. Splane, Social Welfare in Ontario, 1791-1893, Toronto, University of Toronto Press, 1965, p. 207.

3 Neil Sutherland, «To Create a Strong and Healthy Race, School Children in the Public Health Movement, 1880-1914», in Medicine in Canadian Society, Historical Perspectives, S.E.D. Shortt (réd.), Montréal, McGill-Queen's University Press, 1981.

4 Ibid., p. 379.

5 Ibid., p. 387.

6 Robert S. Bothwell et John R. English, «Pragmatic Physicians: Canadian Medicine and Health Care Insurance, 1910-1945», in Medicine in Canadian Society, S.E.D. Shortt (réd.), Montréal, McGill-Queen's, 1981, p. 480.

7 «Editorial: Menace of Medicine Men», Trades and Labour Congress Journal, 24 (4), avril 1945, p. 9.

8 Bothwell et English, p. 484.

9 Shillington, p. 21.

10 Eugene Forsey, «Health Insurance - What Has Been Said», Conseil canadien du bien-être social, 27 (8), 15 mars 1952, p. 39.

11 «Editorial, The Medicine Bottleneck to Health», Trades and Labour Congress Journal, 27, avril 1948, p. 7.

12 Conseil canadien du bien-être social, Health Insurance, What Are the Issues?, Ottawa, 1956.

13 H.E. MacDermot, One Hundred Years of Medicine in Canada, 1867-1967, Toronto, McClelland and Stewart, 1967, p. 88.

14 Ibid., p. 89.

Chapitre 4

1 Les documents de référence utilisés pour ce chapitre sont les suivants: Comité interministériel sur l'emploi de la femme, Les congés de maternité au Canada, Ottawa; Bureau de la main-d'oeuvre féminine, Travail Canada, 1980; et Sheila Woodsworth, Protection de la maternité chez les travailleuses au Canada, Ottawa, Bureau de la main-d'oeuvre féminine, Travail Canada, 1967.

2 Carol Lee Bacchi, Liberation Deferred? The Ideas of the English-Canadian Suffragists, 1877-1918, Toronto, University of Toronto Press, p. 90.

3 Ceta Ramkhalawansingh, «Women during the Great War», in Women at Work, Ontario, 1850-1930, Janice Acton, Penny Goldsmith and Bonnie Shepard (réd.), Toronto, Canadian Women's Educational Press, 1974, p. 301.

4 Lettre du 21 mars 1913, de M^me^ Willoughby Cummings, secrétaire correspondante du Conseil national des femmes du Canada au Dr Elizabeth Sloan Chesser. PAC, MG 28 125, vol. 27, dossier, Lois concernant les femmes et les enfants, 1912-1915.

5 Diane Crossley, «The B.C. Liberal Party and Women's Reforms, 1916-1928», in In Her Own Right, Selected Essays on Women's History in B.C., Barbara Latham and Cathy Kess, Victoria, Camosun College, 1980, p. 244.

6 Bureau de la main-d'oeuvre féminine, Travail Canada, La législation touchant la femme en emploi, Ottawa, 1979, p. 5.

7 Susan Altschul et Christine Carron, «Chronology of Some Legal Landmarks in the History of Canadian Women», McGill Law Journal, 21 (4), hiver 1975, p. 481.

8 Leonard Marsh, Report on Social Security for Canada, 1943, p. 211.

9 Ibid., p. 145.

10 Harry M. Cassidy, Social Security and Reconstruction in Canada, 1943, p. 149.

11 Dorise Nielsen, New Worlds for Women, Toronto, Progress Books, 1944; et Laura E. Jamieson, Women Dry Those Tears, Vancouver, Fédération du Commonwealth coopératif, 1945.

12 Dora Dibney, «The Merry Go Round», Canadian Women's Press Club Newspacket, août 1944.

13 Sheila Woodsworth, Protection de la maternité chez les travailleuses au Canada, p. 11.

14 Kathleen Archibald, Deux sexes dans la Fonction publique, Ottawa, Information Canada, 1973, p. 16.

15 Travail Canada, Femme canadienne au travail, quelques données récentes sur l'effectif de la main-d'oeuvre féminine, Ottawa, 1964, p. 81.

16 Monica Townson, Un régime national de congés parentaux entièrement payés pour le Canada, Choix d'une politique, coût et modes de financement, Bureau de la main-d'oeuvre féminine, Travail Canada, Ottawa, 1983, p. 34.

Chapitre 5

1 Les documents de référence utilisés pour ce chapitre sont les suivants: Katherine Gallagher Ross (réd.), Good Day Care: Fighting For It, Getting It, Keeping It, Toronto, The Women's Press, 1978; et Conseil canadien de développement social, Services de garde d'enfants, rapport d'une enquête nationale, Ottawa, 1977.

2 Patricia Vandebelt Schulz, «Day Care in Canada, 1850-1962», in K. Gallagher Ross, p. 139; également, D. Suzanne Cross, «The Neglected Majority: The Changing Role of Women in 19th Century Montreal», in The Neglected Majority, Essays in Canadian Women's History, Susan Mann Trofimenkoff et Alison Prentice, Toronto, McClelland and Stewart, 1977, pp. 74-77.

3 E.S.G., «Protestant Children's Homes, Toronto, 1851-1951», Canadian Welfare, 27 (1), 15 avril 1951, p. 26.

4 Carol Lee Bacchi, Liberation Deferred? The Ideas of the English-Canadian Suffragists, 1877-1918, Toronto, University of Toronto Press, 1983, p. 87.

5 Fidelis, «Women's Work», Rose-Belford's Canadian Monthly National Review, n° 1, septembre 1878, p. 295.

6 Fidelis, «Higher Education of Women», Canadian Monthly National Review, n° 7, février 1875, p. 149.

7 Fidelis, «Work for the Workless», The Week, n° 10, 17 février 1893, p. 272.

8 Tiré de The Proper Sphere: Women's Place in Canadian Society, Ramsay Cook et Wendy Mitchinson (réd.), Toronto, Oxford University Press, 1976, p. 181.

9 Ministère du Travail, Femme canadienne au travail: quelques données récentes sur l'effectif de la main-d'oeuvre féminine, Ottawa, 1964, p. 7.

10 Veronica Strong-Boag, The Parliament of Women, National Council of Women of Canada, 1893-1929, Ottawa, Musées nationaux du Canada, 1976, p. 251.

11 Ibid.

12 Ibid., p. 135.

13 Conseil national des femmes du Canada, Women of Canada: Their Life and Work, Ottawa, CNF, 1900, réimpression en 1975, pp. 324-340.

14 Ibid., p. 108.

15 Mary Quayle Innis, Unfold the Years, A History of the Young Women's Christian Association of Canada, Toronto, McClelland and Stewart, 1949, p. 58.

16 Ibid., p. 59.

17 Ibid., p. 29.

18 R. Philip Campbell, Challenging Years, 1894-1979, 85 Years of the Council of Women in Saint John, Saint John, Conseil des femmes, 1979, p. 19.

19 Veronica Strong-Boag, p. 251, op.cit., voir renvoi n° 10.

20 Patricia Schulz, p. 140, op.cit., voir renvoi n° 2.

21 Tiré de Canadian Women on the Move, 1867-1920, Beth Light and Joy Parr (réd.), Toronto, New Hogtown Press et l'Ontario Institute for Studies in Education, 1983, p. 190.

22 Mary Quayle Innis, p. 22-23, op.cit., voir renvoi n° 15.

23 Patricia Schulz, p. 140, op.cit., voir renvoi n° 2.

24 Marie Lavigne, Yoland Pinard, and Jennifer Stoddart, «The Federation Nationale Saint-Jean-Baptiste and the Women's Movement in Quebec», in A Not Unreasonable Claim, Women and Reform in Canada, 1880s-1920s, Linda Kealey (réd.), Toronto, The Women's Press, 1979, p. 85.

25 Carol Lee Bacchi, p. 33, op.cit., voir renvoi n° 4.

26 Patricia Schulz, p. 140, op.cit., voir renvoi n° 2.

27 Gillian Marie, «Writing Women into British Columbia's History», in In Her Own Right, Selected Essays on Women's History in B.C., Barbara Latham and Cathy Kess, Victoria, Camosun College, 1980, p. 5.

28 Joey Noble, «Classifying the Poor, Toronto Charities, 1850-1880», Studies in Political Economy, A Socialist Review, automne 1979, p. 119.

29 Beth Light et Joy Parr et Nora Lupton, «Notes on the British Columbia Protestant Orphans Home», in B. Latham and C. Kess, p. 22 et p. 53.

30 Quoted by Ceta Ramkhalawansingh, «Women During the Great War», in Women at Work, Ontario, 1850-1930, Janice Acton, Penny Goldsmith et Bonnie Shepard (réd.), Toronto, Canadian Women's Educational Press, 1974, p. 292.

31 Alice Klein et Wayne Roberts, «Besieged Innocence, The «Problem» and Problems of Working Women - Toronto, 1896-1914», in Women at Work, Ontario, 1850-1930, J. Acton, P. Goldsmith and B. Shepard (réd.), p. 239.

32 Marie Campbell, «Sexism in British Columbia Trade Unions, 1900-1920», in In Her Own Right, Selected Essays on Women's History in B.C., Latham and C. Kess (réd.), p. 178.

33 op. cit., p. 241.

34 J.S. Woodsworth, My Neighbour, 1911, p. 66.

35 E.M. Stapleford, History of the Day Nurseries Branch, A Personal Record, Toronto, Ministère des services sociaux et communautaires, 1976, p. 1.

36 Diane Crossley, p. 248, op.cit., Chapitre 4, voir renvoi n° 5.

37 Emily Campbell, «Day Care, A Forty Year Struggle», Viewpoint, Early Childhood Education, 7(3), août-septembre 1973, p. 3.

38 Conseil canadien de développement social, Services de garde d'enfants, rapport d'une enquête nationale, p. 3.

39 Ruth Pierson, «Women's Emancipation and the Recruitment of Women into the Canadian Labour Force in World War II», Société historique du Canada - Documents historiques, 1976, p. 156.

40 Ibid., p. 157.

41 K. Phyllis Burns, «What's Happening to Canada's Children?», Conseil canadien du bien-être social, 15 juin 1955, p. 116.

42 Femme canadienne au travail, Ottawa, Ministère du travail, 1964, p. 22.

43 Sue Colley, «Day Care and the Trade Union Movement in Ontario», Resources for Feminist Research, 10(2), juillet 1981, pp. 29-31.

Chapitre 6

1 Le principal document de référence utilisé pour ce chapitre est The Emergence of Social Security in Canada, Vancouver, University of British Columbia Press, 1980. Les autres documents sont tirés de sources déjà citées pour les chapitres 2, 3, 4 et 5.

2 Leonard Marsh, Report on Social Security for Canada, 1943.

3 Ruth Pierson, p. 125, op. cit., Chapitre 5, voir renvoi n° 39.

MODÈLE NATIONAL DE PRÉVISION DES COÛTS POUR LA GARDE DE JOUR

Exécuté pour :

Le Groupe d'étude
sur la garde des enfants

Par :

The DPA Group Inc.
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Décembre 1984

TABLES DES MATIÈRES

PAGE

RÉSUMÉ

1.0 INTRODUCTION 52

2.0 LE MODÈLE DE PRÉVISIONS DES COÛTS 54

2.1 Introduction 54
2.2 Structure du modèle 54
2.3 Possibilités du modèle 55
2.4 Composantes-clés 57
2.4.1 Demande 57
2.4.2 Offre 58
2.4.3 Rapports personnel/enfant 58
2.4.4 Salaires 59
2.4.5 Coûts de fonctionnement 60
2.4.6 Coûts totaux 60

3.0 PRÉVISIONS DE COÛTS 62

3.1 Introduction 62
3.2 Système actuel 62
3.3 Variations de la demande et de l'offre 62
3.4 Variations du rapport personnel/enfant 63
3.5 Variations des salaires 64
3.6 Variations diverses 65

ANNEXE A : Tableaux 71

ANNEXE B : Bibliographie 81

ADDENDA 83

RÉSUMÉ

Dans la présente étude, nous décrivons un modèle de prévision des coûts de la garde d'enfants construit aux fins suivantes :

1. estimer le coût du système canadien actuel, et

2. estimer le coût d'un système national en fonction de diverses variations de la demande, du rapport personnel/enfant et des salaires du personnel.

Le modèle a été établi en fonction du système actuel et donne les résultats détaillés et les résultats globaux obtenus pour les deux grandes composantes du système, soient les garderies à but lucratif et les garderies en milieu familial, pour les trois catégories d'âge des enfants accueillis :

1. les moins de 2 ans,

2. les 2 à 6 ans, et

3. les 6 à 12 ans.

Pour chaque composante, le modèle indique les coûts totaux, c'est-à-dire la somme des frais occasionnés par les éducateurs, le personnel de soutien et l'exploitation. Pour les éducateurs, les coûts dépendent du nombre ou de l'âge des enfants, du rapport personnel/enfant et des salaires en vigueur. Pour le personnel de soutien, les coûts dépendent du nombre d'enfants et du salaire en vigueur. Les coûts de fonctionnement dépendent des coûts totaux de personnel.

Chaque simulation indique le nombre d'enfants, le rapport personnel/enfant et le coût de chaque place pour le système actuel et pour cinq autres systèmes basés sur les groupes-cibles suivants : tous les enfants, tous les enfants dont la mère travaille, tous les enfants dont les parents travaillent à plein temps, tous les enfants dont les parents travaillent ou étudient à plein temps, tous les enfants dont les parents travaillent ou étudient à temps partiel.

Selon le modèle, le coût total du système actuel, c'est-à-dire 156 032 places, s'établit à 490 millions de dollars (1984), répartis comme suit : 464 millions pour les garderies à but lucratif et 26 millions pour la garde en milieu familial. Pour les cinq autres groupes-cibles, les coûts estimatifs vont de 2,4 milliards de dollars (environ cinq fois le coût du système actuel) pour tous les enfants dont les parents travaillent à plein temps jusqu'à 11,6 milliards pour tous les enfants.

Le système actuel emploie, estime-t-on, plus de 21 000 personnes. L'étendre aux autres groupes-cibles représenterait de 126 000 emplois (tous les enfants dont les parents travaillent à plein temps) à presque 580 000 emplois (tous les enfants de moins de 12 ans).

Le modèle permet également d'estimer les coûts en fonction de divers rapports personnel/enfant et taux de salaire en vigueur. Par exemple, réduire le rapport personnel/enfant de une unité pour chaque groupe-cible ferait baisser le coût total du système de 15 à 20 p. 100. Augmenter les salaires de 28,7 p. 100 pour les aligner avec ceux des enseignants du cours primaire (premier échelon) ferait augmenter le coût total d'environ 20 p. 100. En général, l'augmentation du coût total (en pourcentage) serait d'environ les deux tiers de l'augmentation des salaires.

1.0 INTRODUCTION

Le Groupe d'étude sur la garde des enfants a chargé l'entreprise The DPA Group Inc. d'établir un modèle aux fins suivantes :

(1) Estimer le coût du système canadien actuel de garde des enfants, et

(2) estimer le coût d'un système national en fonction de diverses variations de la demande, du rapport personnel/enfant et des salaires du personnel.

Dans le modèle, les coûts sont donc projetés pour six niveaux de demande :

1. Le système actuel de garde à plein temps dans des garderies autorisées et des foyers de garde en milieu familial;

2. Tous les enfants du Canada, de 0 à 12 ans;

3. Tous les enfants dont la mère travaille;

4. Tous les enfants dont les parents travaillent à plein temps;

5. Tous les enfants dont les parents travaillent ou étudient à plein temps;

6. Tous les enfants dont les parents travaillent ou étudient à plein temps ou à temps partiel.

Les enfants sont regroupés dans les catégories suivantes :

1. Les moins de deux ans (0-2 ans);

2. Les deux à six ans (2-6 ans);

3. Les six à douze ans inclus (6-12 ans).

Pour les différents cycles de simulation, peuvent être ajustées à différents niveaux toutes sortes de variables dont :

- la demande totale,
- le pourcentage de la demande satisfaite,
- la proportion de la demande satisfaite par les garderies autorisées et par les foyers de garde,
- le rapport personnel/enfant par groupe d'âge pour les garderies et les foyers de garde,
- les salaires annuels moyens pour les garderies et les foyers de garde,

- o la durée moyenne de la semaine de travail,
- o le nombre hebdomadaire moyen d'heures durant lesquelles les garderies sont ouvertes,
- o la proportion des coûts de fonctionnement par rapport aux coûts totaux.

Il faut interpréter prudemment les prévisions pour les raisons suivantes :

- o les renseignements sur la garde des enfants sont très limités;
- o d'une garderie à l'autre, il y a des différences énormes dans les salaires et conditions de travail, et
- o d'une province à l'autre, les normes concernant la garde des enfants varient beaucoup.

Enfin, la présente étude s'appuie dans une large mesure sur les bulletins d'information publiés par le Centre national d'information sur la garde de jour (CNIGJ) et sur une récente étude sur les salaires dans les garderies et les foyers de garde réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants (Karyo, 1984)

L'étude se divise en trois chapitres : le premier est en forme d'introduction, le deuxième décrit la méthode utilisée pour établir le modèle de prévision des coûts de même que les hypothèses retenues, et le troisième indique le coût estimatif pour le système actuel et les prévisions de coûts pour un système national en fonction de divers niveaux de demande, de divers rapports personnel/enfant et de divers taux de salaire.

Par commodité, la plupart des tableaux ont été placés à l'Annexe A.

2.0 LE MODÈLE DE PRÉVISION DES COÛTS

2.1 Introduction

Le modèle a été établi à partir du système canadien actuel de garde des enfants. Il en reproduit la structure et permet de calculer les répercussions brutes de diverses variations des paramètres-clés du système. Il a été conçu comme un programme de calcul sur logiciel MULTIPLAN et s'utilise avec un micro-ordinateur IBM ou tout autre micro-ordinateur compatible.

Le présent chapitre expose, en premier lieu, le cheminement logique du modèle et sa structure, donne un aperçu de ses possibilités et enfin, indique comment on a déterminé les principales composantes.

2.2 Structure du modèle

Le coût total calculé par le modèle est la somme des salaires des éducateurs, des salaires du personnel de soutien et des coûts de fonctionnement. Pour le calcul, on a utilisé des relations mathématiques simples. Les salaires des éducateurs dépendent du nombre et de l'âge des enfants, du rapport personnel/enfant et des taux de salaire en vigueur. Les salaires du personnel dépendent du nombre d'enfants et des taux de salaire en vigueur. Les coûts de fonctionnement dépendent des coûts totaux de personnel.

Ces relations étant établies, il devient évident que les paramètres-clés du modèle sont les suivants :

- o le nombre d'enfants (c'est-à-dire le nombre de places);
- o le rapport personnel/enfants, et
- o les salaires.

Par conséquent, le modèle se déroule logiquement comme suit (voir le tableau 1).

1. Estimer la demande, c'est-à-dire le nombre d'enfants par groupe d'âge pour chaque groupe-cible (tous les enfants, les enfants dont la mère travaille, etc.).
2. Calculer le pourcentage de la demande totale que représente le nombre total de places dans les garderies et les foyers de garde.
3. Établir le nombre total de places dans les garderies et les foyers de garde, selon les chiffres fournis par le CNIGJ (1983).
4. En supposant que, pour les foyers de garde, le nombre d'enfants pour chaque catégorie d'âge correspond à celui indiqué par le CNIGJ (1983), répartir le nombre d'enfants par groupe d'âge entre les foyers de garde et les garderies.

5. Calculer les rapports nationaux personnel/enfant (données du CNIGJ, (1983)) par groupe d'âge pour les garderies et pour les foyers de garde à partir des moyennes provinciales pondérées, de même que les effectifs des foyers de garde, en supposant que les garderies fonctionnent au niveau requis et que les foyers de garde fonctionnent au niveau maximum.

6. Calculer le nombre d'éducateurs en garderie en divisant le nombre d'enfants pour chaque groupe d'âge par le rapport national personnel/enfant pour chaque groupe, et calculer le nombre d'éducateurs en foyer de garde en divisant le nombre total d'enfants dans les foyers par le rapport personnel/enfant pour les foyers.

7. Calculer les coûts totaux pour les garderies en additionnant les salaires des éducateurs (nombre d'éducateurs multiplié par le salaire moyen national approprié) plus les salaires du personnel de soutien (nombre de personnes par enfant multiplié par le nombre d'enfants multiplié par le salaire national moyen approprié) plus les coûts de fonctionnement (un pourcentage des coûts totaux de personnel).

8. Calculer les coûts totaux en foyer de garde en additionnant les salaires des éducateurs (nombre d'éducateurs par le taux national de salaire approprié) et les coûts de fonctionnement (un pourcentage des coûts de personnel).

9. Calculer le coût total du système de garde des enfants en additionnant les coûts pour les garderies et les coûts pour les foyers de garde.

2.3 Possibilités du modèle

Chaque cycle du modèle indique la demande, l'offre, les rapports personnel/enfant et le coût par place pour le système actuel et pour cinq autres systèmes (tous les enfants, les enfants dont la mère travaille, etc.). Le modèle fournit également d'autres renseignements, soit directement (le nombre d'enfants accueillis par groupe), soit indirectement (le nombre total de personnes employées dans le système), qu'on peut en extraire.

On peut effectuer deux types de simulation :

(1) changer les variables-clés, et

(2) changer les paramètres.

Les variables peuvent se changer individuellement ou en suites logiques :

LA DEMANDE (totale ou par groupe d'âge)
LE POURCENTAGE D'ENFANTS ACCUEILLIS
LES RAPPORTS PERSONNEL/ENFANT
LES TAUX DE SALAIRE DU PERSONNEL
LA PROPORTION REPRÉSENTÉE PAR LES COÛTS DE FONCTIONNEMENT

TABLEAU 1 : DIAGRAMME DU MODÈLE

NOMBRE TOTAL D'ENFANTS

NOMBRE D'ENFANTS PAR GROUPE D'ÂGE

POURCENTAGE D'ENFANTS ACCUEILLIS

NOMBRE TOTAL DE PLACES

NOMBRE DE PLACES EN GARDERIE

NOMBRE DE PLACES EN FOYER DE GARDE

NOMBRE DE PLACES EN GARDERIE PAR GROUPE D'ÂGE

NOMBRE DE PLACES EN FOYER DE GARDE PAR GROUPE D'ÂGE

RAPPORTS NATIONAUX PERSONNEL/ENFANT PAR GROUPE D'ÂGE

NOMBRE D'ÉDUCATEURS EN GARDERIE

NOMBRE D'ÉDUCATEURS EN FOYER DE GARDE

TAUX NATIONAUX DE SALAIRES

SALAIRES DES ÉDUCATEURS EN GARDERIE

SALAIRES DES ÉDUCATEURS EN FOYER DE GARDE

SALAIRES DU PERSONNEL DE SOUTIEN ET COÛTS DE FONCTIONNEMENT

COÛTS TOTAUX EN GARDERIE

COÛTS TOTAUX EN FOYER DE GARDE

COÛTS TOTAUX

Voici des exemples de variations possibles :

(1) augmenter le nombre d'enfants dans la catégorie 0 à 2 ans;

(2) diminuer le pourcentage d'enfants accueillis dans l'un ou l'autre groupe-cible (en supposant que, dans l'une ou l'autre catégorie, tous les enfants ne sont pas nécessairement gardés);

(3) diminuer le rapport personnel/enfant pour les 2 à 6 ans dans les garderies et l'augmenter pour les foyers de garde;

(4) augmenter les taux de salaire pour les aligner avec ceux d'autres catégories professionnelles; et

(5) combiner les opérations 3 et 4.

On peut aussi faire varier les paramètres de la façon suivante :

(1) modifier le pourcentage d'enfants dans les garderies;

(2) modifier le nombre d'enfants par groupe d'âge, dans les foyers de garde, et

(3) modifier le nombre d'employés de soutien nécessaires.

Voici des exemples :

(1) modifier la proportion d'enfants dans les foyers de garde;

(2) diminuer la proportion d'enfants de 0 à 2 ans dans les foyers de garde, et

(3) combiner les opérations 1 et 2.

On trouvera, au chapitre 3, les résultats de l'analyse ainsi que des prévisions de coûts pour différents cycles de simulation.

2.4 Composantes-clés

2.4.1 Demande

Dans le système actuel, on pose l'hypothèse que la demande égale le nombre total d'enfants dans les garderies à plein temps autorisées et les foyers de garde.

Cinq autres mesures de la demande sont également envisagées :

1. Tous les enfants de 0 à 2 ans.
2. Tous les enfants dont la mère travaille.
3. Tous les enfants dont les parents travaillent à plein temps.
4. Tous les enfants dont les parents travaillent ou étudient à plein temps.

5. Tous les enfants dont les parents travaillent ou étudient à plein temps ou à temps partiel.

Ces quatre dernières catégories sont celles qu'utilise le Centre national d'information sur la garde de jour. Le tableau A.1* donne des estimations de la demande pour les trois groupes d'âge examinés. Les prévisions sont établies en fonction d'une satisfaction totale de la demande dans chaque groupe-cible.

2.4.2 Offre

L'offre totale est le nombre de places dans les garderies additionné au nombre de places dans les foyers de garde. Le CNIGJ (1983), page 6)) indique que la proportion de l'offre s'établit à 0,8894 pour les garderies et à 0,1106 pour les foyers de garde. Les chiffres de 1983 ont été actualisés pour 1984 en utilisant le même taux de croissance qu'à partir de 1982-1983 (12,56 p. 100 pour les garderies, 9,36 p. 100 pour les foyers de garde, 12,19 p. 100 pour le nombre total de places).

2.4.3 Rapports personnel/enfant

Les rapports nationaux personnel/enfant pour les trois groupes d'âge ont été établis de la façon suivante :

a) Garderies - Un tableau indiquant le nombre de places par province et par groupe d'âge (tableau A2) a été recoupé avec un tableau correspondant indiquant les rapports personnel/enfant par province et par groupe d'âge (tableau A3). Si les résultats indiquaient deux rapports ou davantage par groupe d'âge, le nombre de membres du personnel était déterminé sur une base proportionnelle. De la sorte, on a obtenu un tableau indiquant l'importance des effectifs par province et par groupe d'âge (tableau A4). Nous posons l'hypothèse d'une semaine de travail de 40 heures même si nous savons bien que souvent les garderies sont ouvertes 50 heures par semaine, car un petit sondage téléphonique nous a appris que, pour combler l'écart, le personnel travaille souvent par poste et que les rapports personnel/enfant s'appliquent en général durant les périodes de pointe de la journée.

   Les effectifs totaux pour chaque groupe d'âge ont été divisés par le nombre total de places dans les garderies, par groupe d'âge, pour obtenir les rapports nationaux personnel/enfant (tableau A5), ce qui donne les résultats suivants pour 1984 :

0-2	ans	4.15 : 1
2-6	ans	7.77 : 1
6-12	ans	11.57 : 1
0-12	ans	7.63 : 1

---

* Par commodité, la plupart des tableaux ont été placés à l'annexe A.

b) Foyers de garde en milieu familial - On a procédé de la même façon pour déterminer le rapport national personnel/enfant pour les foyers de garde. Comme il n'était pas possible d'avoir des chiffres sur le nombre de places par groupe d'âge par province, nous n'avons calculé qu'un seul rapport, celui des 0 à 6 ans. Pour chaque province, le nombre total de places en foyer de garde a été divisé par le nombre maximum autorisé d'enfants pour obtenir une estimation du nombre de foyers de garde, lequel a été à son tour divisé par le nombre total de places en foyer de garde pour donner un rapport national personnel/enfant de 5.74 : 1 (Tableau A6).

2.4.4 Salaires

Posant l'hypothèse que les personnes qui exploitent une garderie en milieu familial assument en même temps les fonctions d'enseignement et de soutien, nous avons calculé les salaires pour les éducateurs et le personnel de soutien des garderies et pour les exploitants des foyers de garde de la façon suivante :

a) Garderies - Nous avons fait le tour des échelles de salaire fournies dans diverses études (tableau A7). Le salaire moyen de 15 163 $ (1984) donné par l'étude Karyo nous a paru le plus à jour, le plus fiable et le plus représentatif pour l'ensemble du pays. Pour arriver à cette moyenne, on a supposé qu'une garderie comprenait du personnel administratif, des travailleurs expérimentés et non expérimentés et du personnel de soutien (cuisinière, concierge, secrétaire). Le salaire indiqué par l'étude Karyo est un peu plus élevé (10 p. 100) que celui indiqué par le CNIGJ (13 650 $)*, mais se rapproche davantage de la moyenne de 12 658 $ indiquée dans une précédente étude** lorsqu'il est rajusté pour 1984 (14 628 $)***.

   Les avantages sociaux (vacances, congés de maladie, etc.) ont été estimés à 9 p. 100 du salaire, chiffre communément accepté par le secteur bénévole et par beaucoup de garderies municipales.

   La moyenne annuelle de 15 163 $ a été divisée par le rapport approprié personnel/enfant pour donner le coût annuel moyen par enfant.

   Pour le personnel de soutien, les statistiques sont assez maigres. Nous avons utilisé les salaires moyens nationaux indiqués par Statistique Canada pour les cuisinières, les secrétaires et les concierges de sexe masculin et nous en avons tiré une moyenne de 12 074 $.

---

* Renseignement obtenu personnellement du CNIGJ, en novembre 1984.
** Price Waterhouse (1982).
*** En appliquant un taux annuel d'inflation de 7,5 p. 100.

Dans son étude (1978), le Regroupement estime que le personnel de soutien consacre en général 1 3/4 heure par semaine à chaque enfant, qui se répartit comme suit : 3/4 d'heure pour la cuisinière, une demi-heure pour le concierge et une demi-heure pour la secrétaire. L'hypothèse nous a semblé raisonnable et nous l'avons adoptée pour calculer le coût annuel moyen, par enfant, du personnel de soutien, en appliquant la formule suivante :

(52 semaines x 1 3/4 heure/semaine) x (12 074 $ (52 semaines x 40 heures/semaine)) = 528.24 $.

b) Foyers de garde - Les statistiques les plus récentes sur les salaires des exploitants de foyers de garde se trouvent dans l'étude Karyo (1984), qui indique un taux de 3,30 $ l'heure. Ce chiffre nous donne un salaire annuel de 6 600 $ pour une semaine de 40 heures, 50 semaines par année. En garderie, la plupart des membres du personnel sont considérés comme des salariés, tandis que les exploitants de foyers de garde sont considérés comme des travailleurs autonomes, c'est pourquoi nous n'avons pas inclus d'avantages sociaux dans nos calculs.

2.4.5 Coûts de fonctionnement

Il n'existe pratiquement pas de statistiques sur les coûts de fonctionnement. Dans son étude (1978), le Regroupement indique six catégories de coûts de fonctionnement : la nourriture, le matériel pédagogique, les fournitures pour nourrissons, le mobilier et les fournitures de bureau, le loyer et l'entretien des lieux. Le groupe estime les coûts annuels de fonctionnement à 963 $ par enfant, soit 27,6 p. 100 des coûts totaux.

Pour sa part, Krashinsky (1975) estime les coûts de fonctionnement à environ 25 p. 100 des coûts totaux. Des recherches récentes lui font dire que ce pourcentage est encore bon.* Un sondage téléphonique auprès de plusieurs garderies de Halifax en Nouvelle-Écosse nous a donné les mêmes résultats.

Nous estimons donc les coûts de fonctionnement à 25 p. 100 des coûts totaux, pour les garderies et pour les foyers de garde. Des six principales catégories de dépenses d'exploitation, le loyer est probablement la plus importante, bien que les garderies situées dans les petites villes et les régions rurales de même que celles qui sont dirigées par des groupes à but non lucratif puissent y consacrer une portion moins importante de leur budget. Beaucoup de ces garderies peuvent bénéficier de subventions. Le loyer des garderies situées en milieu urbain, et surtout dans le centre-ville, est généralement beaucoup plus élevé.

2.4.6 Coûts totaux

Les coûts totaux annuels s'obtiennent en additionnant les salaires des éducateurs, ceux du personnel de soutien et les coûts d'exploitation pour les garderies et pour les foyers de garde.

---

* Renseignement communiqué personnellement en novembre 1984.

Le total des salaires des éducateurs en garderie est calculé en prenant le nombre d'éducateurs nécessaires multiplié par le taux national de salaire qui s'applique. Pour obtenir le nombre d'éducateurs, il a été nécessaire de rajuster le nombre d'éducateurs pour le groupe des 6 à 12 ans, qui ne viennent à la garderie qu'une partie de la journée. Nous supposons donc qu'ils ne viennent qu'une demi-journée, soit une heure avant l'école, une heure le midi et deux heures après l'école.**

Nous en venons donc à la formule suivante pour calculer le coût des éducateurs :

$$(\text{éducateurs}_{0\text{-}2} + \text{éducateurs}_{2\text{-}6} + (\text{éducateurs}_{6\text{-}12}) \times .5) \times \text{salaire}$$

Le coût des éducateurs dans les foyers de garde est obtenu en prenant le nombre d'exploitants multiplié par le salaire moyen national.

Le coût du personnel de soutien est obtenu en prenant le temps moyen consacré à chaque enfant par année multiplié par le taux de salaire moyen, multiplié par le nombre total d'enfants accueillis par année.

Les coûts de fonctionnement sont établis à 25 p. 100 des coûts totaux (ou 33,3 p. 100 du total des salaires).

** Renseignement communiqué personnellement, CNIGJ, décembre 1984.

3.0 PRÉVISIONS DE COÛTS

3.1 Introduction

Dans le présent chapitre, nous présentons les résultats de nos calculs pour le coût actuel du système de garde d'enfants de même que nos estimations en fonction de diverses mesures de la demande et de l'offre, des rapports personnel/enfant et des salaires. Le tableau 2 indique les chiffres auxquels notre modèle aboutit pour le système actuel (voir en 3.2) et pour diverses variations de la demande et de l'offre (voir en 3.3).

3.2 Système actuel

Le coût du système actuel, qui fournit 156 032 places, est estimé à 490 millions de dollars (1984), soit 464 millions de dollars (ou 94,7 p. 100) pour les garderies et 26 millions de dollars pour les foyers de garde en milieu familial.

Voici les caractéristiques du système actuel :

Garderies :

- 89 % de l'offre
- 138 785 places
- 18 200 éducateurs
- salaire moyen des éducateurs : 15 163 $
- salaire moyen du personnel de soutien : 12 074 $
- rapport personnel/enfant pour les 0 à 2 ans : 4.15:1
- rapport personnel/enfant pour les 2 à 6 ans : 7.77:1
- rapport personnel/enfant pour les 6 à 12 ans : 11.57:1
- rapport personnel/enfant pour tous les groupes : 7.63:1
- coût total : 464 millions de dollars

Foyers de garde

- 11 % de l'offre
- 17 247 places
- 3 000 foyers/éducateurs
- salaire moyen de 6 600 $
- rapport personnel/enfant de 5.74:1
- coût total : 26 millions de dollars

3.3 Variations de la demande et de l'offre

Si tous les enfants de moins de 13 ans (4 681 200) étaient accueillis, le système coûterait au total 11 585 millions de dollars (11,6 milliards), soit presque 24 fois le coût actuel.

Si tous les enfants dont la mère travaille (2 268 073) étaient accueillis, le système coûterait au total 5 311 millions de dollars (5,3 milliards), soit environ 11 fois le coût du système actuel.

Pour tous les enfants dont les parents travaillent à plein temps (1 114 017), c'est-à-dire l'hypothèse la moins coûteuse, il en coûterait 2 429 millions de dollars (2,4 milliards), soit environ 5 fois le coût du système actuel.

Si on ajoute tous les enfants dont les parents étudient à plein temps (91 138 enfants de plus, pour un total de 1 205 155 enfants), le système coûterait 2 641 millions de dollars (une augmentation de 8,7 p. 100), soit un peu plus de 5,4 fois le coût du système actuel.

Enfin, en ajoutant les enfants dont les parents travaillent ou étudient à temps partiel (augmentation de 318 863 enfants, pour un total de 1 524 018 enfants), le coût du système augmenterait de 36,3 p. 100 pour atteindre 3 311 millions de dollars, soit environ 6,8 fois le coût du système actuel.

Le tableau 3 donne des chiffres comparatifs sur les coûts totaux et le nombre d'éducateurs pour le système actuel et pour les cinq variations de la demande. D'après nos estimations, le système actuel emploie 18 200 personnes en garderie et 3 004 personnes en foyer de garde, pour un total de 21 204 emplois ou encore 20 475 années-personnes (ce nombre étant inférieur au précédent parce qu'il comprend des emplois à temps partiel). Pour les autres mesures de la demande, l'emploi irait de 97 787 années-personnes (parents travaillant à plein temps) jusqu'à 473 493 années-personnes (tous les enfants).

3.4 Variations du rapport personnel/enfant

Le tableau 3 indique les prévisions de coûts pour les diverses mesures de la demande, posant l'hypothèse que les rapports personnel/enfant demeurent les mêmes qu'en ce moment. Le tableau 4 indique les coûts estimatifs en fonction d'une variation du rapport personnel/enfant.

Réduire d'une unité, dans chaque groupe d'âge, le rapport personnel/enfant ferait passer le coût du système actuel à 68 millions et le coût du système pour tous les enfants à 1 717 million de dollars; le tableau A.8 indique les coûts des systèmes pour différentes mesures de la demande.

Par contre, augmenter d'une unité le rapport personnel/enfant réduirait à 53 millions de dollars le coût du système actuel et celui du système pour tous les enfants à 1 202 million de dollars; le tableau A.9 indique les coûts pour tous les systèmes.

Les résultats obtenus s'appliquent à une augmentation ou à une diminution d'une unité mais le modèle permet de calculer les coûts pour n'importe quelle augmentation ou diminution du rapport personnel/enfant dans les groupes d'âge.

3.5 Variations des salaires

Dans le système actuel, nous estimons le salaire moyen à 15 163 $ en garderie et le revenu annuel moyen à 6 600 $ en foyer de garde (voir en 2.4.4)

Hausser le salaire des éducateurs au salaire moyen des enseignants du niveau primaire (19 516 $ - 1984, premier échelon) et augmenter le revenu des gardiennes à 9 900 $ (augmentation de 50 p. 100 du taux horaire moyen de 3.30 $) porterait à 123 millions de dollars le coût total du système actuel et à 2 821 millions de dollars le coût du système pour tous les enfants. Le tableau 5 indique les variations de coûts causées par une augmentation des salaires, en fonction de diverses mesures de la demande.

Augmenter les salaires en garderie de 28,7 p. 100 ferait augmenter d'environ 20 p. 100 le coût total pour les six mesures de la demande envisagées, de sorte que les coûts iraient de 600 millions pour le système actuel à 14 010 millions pour un système accueillant tous les enfants.

Hausser de 50 p. 100 le revenu des gardiennes ferait augmenter de 2,7 p. 100 les coûts totaux du système actuel et d'environ 3,9 p. 100 les coûts pour les cinq niveaux de demandes envisagés. En n'augmentant que les salaires des gardiennes, les coûts totaux pour les systèmes iraient de 503 millions pour le système actuel à 11 981 millions pour un système accueillant tous les enfants.

En modifiant les salaires dans les garderies et les foyers de garde, les coûts totaux augmenteraient d'environ 25 p. 100 pour le système actuel et d'environ 19 p. 100 pour les systèmes envisagés, pour un total de 613 millions (système actuel) et de 14 802 millions pour un système accueillant tous les enfants.

Les calculs ont également été effectués en utilisant les salaires applicables aux conseillers pour débiles mentaux et aux aides-infirmières.* En augmentant le salaire des éducateurs au niveau de celui des conseillers pour débiles mentaux (22 103 $ - 1984) et le revenu des gardiennes à proportion (43,5 p. 100) de celui des éducateurs (9 621 $ - 1984), le coût du système actuel atteint 678 millions (soit une augmentation de 38,4 p. 100 par rapport au coût actuel du système, tableau n° 2).

Augmenter les salaires des éducateurs au niveau de celui des aides-infirmières (17 684 $ - 1984) et le revenu des gardiennes à 7 697 $ (1984), fait passer le coût total du système actuel à 558 millions de dollars, soit une augmentation de 13,9 p. 100 par rapport au coût actuel du système. Le tableau 5 indique, pour les deux types d'augmentation de salaire, la variation des coûts en fonction de diverses mesures de la demande.

---

* Statistique Canada : conseiller pour débiles mentaux (CCDP n° 2399) 16 551 $ (1980); aides-infirmières (CCDP n° 3135); 13 241 $ (1980). Ces taux ont été rajustés en dollars de 1984 avec un facteur d'inflation de 7,5.

3.6 Variations diverses

Le tableau 6 donne les résultats de diverses variations du rapport personnel/enfant et des salaires. Ces variations sont les suivantes :

Rapports personnel/enfant	1:3 (0-2 ans) 1:8 (2-6 ans) 1:15 (6-12 ans) 1:6 (foyers de garde)
Salaires :	19 516 $ (garderies) 9 900 $ (foyers de garde)

Voilà un exemple des variations que le modèle permet. Dans le cas présent, nous avons appliqué des ''variations raisonnables'', c'est-à-dire celles qui ont été suggérées dans les diverses études que nous avons examinées ou celles vers lesquelles le système actuel tend.

En retenant ces hypothèses, le coût du système actuel grimpe à 620 millions et, pour les diverses variations de la demande, les augmentations sont de 20,6 à 27,6 p. 100.

Pour l'emploi (années-personnes), les hypothèses aboutissent, selon la demande, à une diminution de presque un pour cent jusqu'à une augmentation de plus de 2 p. 100 (l'estimation pour le système actuel aboutissant à une augmentation de 154 années-personnes, soit 0,75 p. 100). Ces résultats sont attribuables au fait que le nombre d'enfants varie d'un groupe d'âge à l'autre ce qui influe, évidemment, sur les effectifs nécessaires.

TABLEAU 2 - ESTIMATIONS DES COÛTS - SYSTÈME NATIONAL DE GARDE D'ENFANTS - 1984

	Système actuel	Tous les enfants	Mère au travail	Parents au travail à plein temps	Parents travail/ études plein temps	Parents travail/ études plein temps/ temps partiel
			HYPOTHÈSES			
DEMANDE (ENFANTS)	156032	4681200	2268073	1114017	1205155	1524018
POURCENTAGE ACCUEILLI	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
OFFRE (PLACES)	156032	4681200	2268073	1114017	1205155	1524018
GARDERIES	138785	4163764	2017372	990879	1071943	1355561
FOYERS DE GARDE	17247	517436	250701	123138	133212	168457
RAPPORTS PERSONNEL/ENFANT						
GARDERIES : 0-2 ANS	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15	4,15
2-6 ANS	7,77	7,77	7,77	7,77	7,77	7,77
6-12 ANS	11,57	11,57	11,57	11,57	11,57	11,57
MOYENNE	7,63	8,55	8,91	9,39	9,36	9,41
FOYERS DE GARDE	5,74	5,74	5,74	5,74	5,74	5,74
SALAIRE DES ÉDUCATEURS						
GARDERIES	15163	15163	15163	15163	15163	15163
FOYERS DE GARDE	6600	6600	6600	6600	6600	6600
			ANALYSE DES COÛTS			
GARDERIES MILLIONS DE DOLLARS						
ÉDUCATEURS	289	6336	2843	1262	1375	1718
SOUTIEN	59	1758	852	418	453	572
FONCTIONNEMENT	116	2698	1232	560	609	763
FOYERS DE GARDE						
PERSONNEL	20	595	288	142	153	194
FONCTIONNEMENT	7	198	96	47	51	65
TOTAL	490	11585	5311	2429	2641	3311
COÛTS TOTAUX/COÛTS ACTUELS	1,00	23,66	10,85	4,96	5,39	6,76

SOURCE : THE DPA GROUP INC., 1984

TABLEAU 3 : COÛT DES SYSTÈMES ET PRÉVISIONS DE L'EMPLOI POUR DIVERSES MESURES DE LA DEMANDE ET DE L'OFFRE

			EMPLOI		
Groupe-cible	Demande/ offre	Coût total en millions	Emplois en garderie	Emplois en foyer de garde	Années-personnes
1. Système actuel	156 032	490	18 200	3 004	20 475
2. Autres systèmes					
Tous les enfants	4 681 200	11 585	487 190	90 146	473 493
Mères au travail	2 226 073	5 311	226 461	43 676	215 714
Parents au travail à plein temps	1 114 017	2 429	105 489	21 453	97 787
Parents au travail ou aux études à plein temps	1 205 155	2 641	114 490	23 208	106 389
Parents au travail ou aux études à plein temps ou à temps partiel	1 524 018	3 311	143 995	29 348	133 274

* Nous avons indiqué le total des emplois à temps plein pour les 0 à 2 ans et pour les 2 à 6 ans et des emplois à temps partiel pour les 6 à 12 ans de même que le nombre d'années-personnes équivalent.

Source : The DPA Group Inc., 1984.

TABLEAU 4 - PRÉVISIONS DE COÛTS (EN MILLIONS DE DOLLARS DE 1984) POUR DIVERS RAPPORTS PERSONNEL/ENFANT

Rapports personnel/enfant	Demande/offre — Coûts totaux (en millions de dollars)					
	Système actuel	Tous les enfants	Mère au travail	Parents au travail plein temps	Parents travail/ études plein temps	Parents travail/ études plein temps/ temps partiel
0-2 ans :						
3,15	505	12 379	5 612	2 526	2 748	3 443
4,15 (système actuel)	490	11 585	5 311	2 429	2 641	3 311
5,15	480	11 099	5 127	2 369	2 575	3 231
2-6 ans :						
6,77	537	12 125	5 554	2 537	2 760	3 458
7,77 (système actuel)	490	11 585	5 311	2 429	2 641	3 311
8,77	453	11 169	5 124	2 345	2 549	3 198
6-12 ans :						
10,57	491	11 801	5 425	2 489	2 706	3 395
11,57 (système actuel)	490	11 585	5 311	2 429	2 641	3 311
12,57	488	11 403	5 216	2 378	2 586	3 241
Foyers de garde :						
4,74	495	11 752	5 392	2 469	2 684	3 366
5,74 (système actuel)	490	11 585	5 311	2 429	2 641	3 311
6,74	486	11 467	5 254	2 401	2 610	3 273

SOURCE : THE DPA GROUP INC., 1984

TABLEAU 5 : PRÉVISIONS DE COÛTS (EN MILLIONS DE DOLLARS DE 1984) POUR DES AUGMENTATIONS DE SALAIRES

Salaires :	Demande/offre — Coûts totaux (en millions de dollars)					
	Système actuel	Tous les enfants	Mère au travail	Parents au travail plein temps	Parents travail/ études plein temps	Parents travail/ études plein temps/ temps partiel
A. Augmentation au niveau des enseignants du primaire						
1. Garderies :						
15 163 $ (système actuel)	490	11 585	5 311	2 429	2 641	3 311
19 516 $ (nouveau système)	600	14 010	6 399	2 912	3 167	3 969
Augmentation	110	2 425	1 088	483	526	658
2. Foyers de garde :						
6 600 $ (système actuel)	490	11 585	5 311	2 429	2 641	3 311
9 900 $ (nouveau système)	503	11 981	5 503	2 523	2 743	3 441
Augmentation	13	396	192	95	102	130
3. Garderies : 19 516 $ Foyers de garde : 9 900 $	613	14 802	6 783	3 101	3 371	4 229
Augmentation	123	2 821	1 280	578	628	788
B. Augmentation au niveau des conseillers pour débiles mentaux						
1. Garderies : 22 103 $ Foyers de garde : 9 621 $	678	15 814	7 222	3 285	3 573	4 478
Augmentation	188	4 229	1 911	856	932	1 167
C. Augmentation au niveau des aides-infirmières						
1. Garderies : 17 684 $ Foyers de garde : 7 697 $	558	13 121	6 005	2 740	2 979	3 735
Augmentation	68	1 536	694	311	338	424

TABLEAU 6 : PRÉVISIONS POUR UN SYSTÈME NATIONAL - 1984

	Système actuel	Tous les enfants	Mère au travail	Parents au travail plein temps	Parents travail/ études plein temps	Parents travail/ études plein temps/ temps partiel
			HYPOTHÈSES			
DEMANDE (ENFANTS)	156 032	4 681 200	2 268 073	1 114 017	1 205 155	1 524 018
% D'ENFANTS ACCUEILLIS	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
OFFRE (PLACES)	156 032	4 681 200	2 268 073	1 114 017	1 205 155	1 524 018
GARDERIES	138 785	4 163 764	2 017 372	990 879	1 071 943	1 355 561
FOYERS DE GARDE	17 247	517 436	250 701	123 138	133 212	168 457
RAPPORTS PERSONNEL/ENFANT						
GARDERIES : 0-2 ANS	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
2-6 ANS	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00	8,00
6-12 ANS	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00	15,00
MOYENNE	7,58	8,70	9,34	10,27	10,21	10,30
FOYERS DE GARDE	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00	6,00
SALAIRE DES ÉDUCATEURS						
GARDERIES	19 516	19 516	19 516	19 516	19 516	19 516
FOYERS DE GARDE	9 900	9 900	9 900	9 900	9 900	9 900
			ANALYSE DES COÛTS			
GARDERIES MILLIONS DE DOLLARS						
ÉDUCATEURS	378	8 473	3 700	1 575	1 720	2 141
SOUTIEN	59	1 758	852	418	453	572
FONCTIONNEMENT	145	3 410	1 517	664	724	904
FOYERS DE GARDE						
PERSONNEL	28	854	414	203	220	278
FONCTIONNEMENT	9	284	138	68	73	93
TOTAL	620	14 780	6 621	2 929	3 190	3 988
COÛTS TOTAUX/COÛTS ACTUELS	1,00	23,85	10,69	4,73	5,15	6,44

SOURCE : THE DPA GROUP INC., 1984

ANNEXE A

TABLEAUX

TABLEAU A1 : DEMANDE EN FONCTION DU NIVEAU DE SERVICE ET DU GROUPE D'ÂGE (1984)

	GROUPE D'ÂGE			
	0-2 ans	2-6 ans	6-12 ans	TOTAL
A. SYSTÈME ACTUEL*				
Garderies	9 367	112 541	16 869	138 777
Foyers de garde	8 810	5 469	2 976	17 255
Total	18 177	118 010	19 845	156 032
B. AUTRES SYSTÈMES				
Tous les enfants**	735 100	1 454 200	2 491 900	4 681 200
Mère au travail***	306 674	658 826	1 302 573	2 268 073
Parents au travail à plein temps***	120 586	297 570	695 861	1 114 017
Parents au travail ou aux études à plein temps***	131 751	325 949	747 455	1 205 155
Parents au travail ou aux études à plein temps ou à temps partiel***	163 758	404 001	956 259	1 524 018

SOURCES : * Centre national d'information sur la garde de jour 1983, pages 5 et 6. Le taux de croissance de 1983-1984 pour les garderies est établie à 12,56 p. 100 par année, celui pour les foyers de garde à 9,36 p. 100 et celui de la demande totale à 12,19 p. 100.

** Statistiques non publiées de Statistique Canada.

*** Centre national d'information sur la garde de jour, 1983, pages 13 à 15. Le taux de croissance de 1983 à 1984 est établi à 0,492 p. 100 pour les 0-2 ans, à 1,267 p. 100 pour les 2-5 ans, à - 1,307 p. 100 pour les 6-12 ans. Les pourcentages représentent le taux annuel de variation par groupe d'âge de 1983 à 1984 prévu par Statistique Canada (prévisions non publiées).

TABLEAU A.2 : NOMBRE DE PLACES EN GARDERIE PAR PROVINCE ET PAR GROUPE D'ÂGE (1983)

	GROUPE D'ÂGE			
	0-2 ans	2-6 ans	6-12 ans	TOTAL (0-12 ans)
Colombie-Britannique	480	8 831	3 472	12 783
Alberta	1 733	18 437	2 813	22 983
Saskatchewan	-	2 613	494	3 107
Manitoba	-	5 532	1 875	7 407
Ontario	2 330	38 297	4 566	45 193
Québec	3 370	19 984	723	24 077
Nouveau-Brunswick	264	2 055	469	2 788
Nouvelle-Écosse	145	3 336	525	4 006
Ile-du-Prince-Édouard	-	313	-	313
Terre-Neuve	-	585	50	635
CANADA	8 322	99 983	14 987	123 292

SOURCE : Centre national d'information sur la garde de jour, 1983, p. 10.

TABLEAU A.3 : RAPPORTS PERSONNEL/ENFANT DANS LES GARDERIES, PAR PROVINCE ET PAR GROUPE D'ÂGE (1983)

	GROUPE D'ÂGE		
	0-2 ans	2-6 ans	6-12 ans
Colombie-Britannique	1:4	1:4 (2-3 ans) 1:8 (4-5 ans)	1:8
Alberta	1:3 (0-1 1/2 ans) 1:5 (1 1/2-2 ans)	1:8 (2-4 ans) 1:10 (5 ans)	1:10
Saskatchewan	1:5	1:5 (2-2 1/2 ans) 1:10 (5 ans)	1:15
Manitoba	1:4	1:8	1:15
Ontario	1:3.3 (0-1 1/2 ans) 1:5 (1 1/2-2 ans)	1:5 (2-2 1/2 ans) 1:8 (2 1/2-4 ans)	1:15
Québec	1:5 (0-1 1/2 ans) 1:8 (1 1/2-2 ans)	1:8	1:15
Nouveau-Brunswick	1:3	1:5 (2 ans) 1:7 (3 ans) 1:10 (4 ans) 1:12 (5 ans)	1:15
Nouvelle-Écosse	1:7	1:7 (2-4 ans) 1:15 (5 ans)	1:15
Ile-du-Prince-Édouard	1:3	1:5 (2 ans) 1:10 (3-4 ans) 1:12 (5 ans)	1:12 (6 ans) 1:15 (7-12 ans)
Terre-Neuve	-	1:16 (2 ans) 1:8 (3-5 ans)	1:8 (6 ans) 1:15 (7-12 ans)

SOURCE : Centre national d'information sur la garde de jour, 1982.

TABLEAU A.4 : PERSONNEL DANS LES GARDERIES, PAR GROUPE D'ÂGE - CANADA ET PROVINCES

	GROUPE D'ÂGE			
	0-2 ans	2-6 ans	6-12 ans	TOTAL (0-12 ans)
Colombie-Britannique	120	1 656	434	2 210
Alberta	520	2 189	281	2 990
Saskatchewan	0	294	33	327
Manitoba	0	692	125	817
Ontario	646	4 747	304	5 697
Québec	611	2 498	48	3 157
Nouveau-Brunswick	88	270	31	389
Nouvelle-Écosse	21	413	35	469
Ile-du-Prince-Édouard	0	38	0	38
Terre-Neuve	0	73	4	77
CANADA	2 006	12 870	1 295	16 171

SOURCE : Calculé à partir des tableaux A1, A2 et A3.

TABLEAU A.5 : RAPPORTS NATIONAUX PERSONNEL/ENFANT DANS LES GARDERIES

	GROUPE D'ÂGE			
	0-2 ans	2-6 ans	6-12 ans	TOTAL (0-12 ans)
Nombre de places en garderie	8 322	99 983	14 987	123 292
Effectifs	2 006	12 870	1 295	16 171
Rapport personnel/enfant	4,15:1	7,77:1	11,57:1	7,63:1

SOURCE : Calculé à partir des tableaux A1, A2 et A3.

TABLEAU A.7 : RAPPORTS NATIONAUX PERSONNEL/ENFANT POUR LES FOYERS DE GARDE

	Nombre de places*	Nombre maximum de places par foyer**	Nombre de foyers
Colombie-Britannique	2 818	7	403
Alberta	3 159	6	527
Saskatchewan	1 404	8	176
Manitoba	1 239	8	155
Ontario	5 889	5	1 178
Québec	1 182	4	296
Nouveau-Brunswick	-	5	-
Nouvelle-Écosse	68	5	14
Ile-du-Prince-Édouard	19	6	3
Terre-Neuve	-	4	-
CANADA	15 778	-	2 750

Rapport personnel/enfant : 5 74:1

Source : * Centre national d'information sur la garde de jour, 1983, p. 10.

** Bates, H.B., 1984. C'est le nombre maximum d'enfants autorisé dans un foyer de garde, et il comprend généralement les enfants de la gardienne. Dans la plupart des provinces, ce chiffre varie selon le groupe d'âge, mais nous n'avons pas tenu compte de ces variations.

TABLEAU A7 : SALAIRES ANNUELS DANS LES GARDERIES

	Éducateurs				Personnel de soutien			
Source :*	Directeur	Travailleur expérimenté	Travailleur inexpérimenté	Moyenne	Cuisinière	Concierge	Secrétaire	Moyenne
Regroupement, 1978	20 508	15 839	10 862	15 736	15 839	10 445	13 086	13 123
Chevarie, 1978**	-	14 269	9 786	12 027	7 215	5.15 m**	-	-
McCormick, 1980	-	-	-	10 166	-	-	-	-
Krashinsky, 1977***	12 900	9 955	7 480	10 111	-	-	-	-
Karyo, 1984****	20 363	14 830	10 587	15 163	-	-	-	-
CNIGJ, 1984*****	19 351	12 000	9 600	13 650	-	-	-	-
St-Joseph's, 1984******	18 500	12 000	10 000	13 500	-	-	-	-
Statistique Canada, 1984*******								
(Hommes)	-	-	-	-	13 025	13 899	18 803	15 242
(Femmes)	-	-	-	-	9 508	9 637	12 816	10 654
Price Waterhouse, 1982********	17 161	11 308	9 506	12 658	-	-	-	-

* Les salaires n'ont pas été convertis en dollars de 1984.

** Comme il est indiqué dans l'étude du Regroupement, 1978. Le salaire des concierges est calculé au taux horaire par mètre carré.

*** Ces salaires s'appliquent aux garderies du Toronto métropolitain en 1975.

**** Taux horaire converti en salaire annuel pour 52 semaines de 40 heures par année. Directeur (9,79 $), éducateur (7,13 $) aide (5,09 $), moyenne (7,29 $).

***** Estimations du CNIGJ. Le salaire du directeur est la moyenne obtenue pour trois provinces, le salaire des travailleurs est basé sur le salaire moyen pour une province.

****** Moyennes fournies par le St-Joseph's Day Care Centre, de Halifax, en Nouvelle-Écosse.

******* Statistique Canada, 72-002.

******** Pour le directeur, salaire moyen obtenu pour sept provinces, pour les travailleurs expérimentés, salaire moyen obtenu pour six provinces et pour les travailleurs inexpérimentés, salaire moyen obtenu pour deux provinces.

TABLEAU A8 : COÛTS ESTIMATIFS POUR UNE DIMINUTION D'UNE UNITÉ DU RAPPORT PERSONNEL/ENFANT (EN MILLIONS DE DOLLARS DE 1984)

Groupe d'âge :	0-2 ans	2-6 ans	6-12 ans	Foyers de garde
Rapport :	3,15	6,77	10,57	4,74
		(millions de dollars)		
1. Système actuel :				
Coût total	505	537	491	495
Augmentation	15	47	1	5
Augmentation totale	68			
2. Tous les enfants :				
Coût total	12 379	12 125	11 801	11 752
Augmentation	794	540	216	167
Augmentation totale	1 717			
3. Mère au travail :				
Coût total	5 612	5 554	5 425	5 392
Augmentation	301	243	114	81
Augmentation totale	739			
4. Parents au travail à plein temps :				
Coût total	2 526	2 537	2 489	2 469
Augmentation	97	108	60	40
Augmentation totale	305			
5. Parents au travail ou aux études à plein temps :				
Coût total	2 748	2 760	2 706	2 684
Augmentation	107	119	65	43
Augmentation totale	334			
6. Parents au travail ou aux études à plein temps ou à temps partiel :				
Coût total	3 443	3 458	3 395	3 366
Augmentation	132	147	84	55
Augmentation totale	418			

SOURCE : The DPA Group Inc., 1984.

TABLEAU A9 : COÛTS ESTIMATIFS POUR UNE AUGMENTATION D'UNE UNITÉ DU RAPPORT PERSONNEL/ENFANT (EN MILLIONS DE DOLLARS DE 1984)

Groupe d'âge :	0-2 ans	2-6 ans	6-12 ans	Foyers de garde
Rapport :	5,15	8,77	12,57	6,74
		(millions de dollars)		
1. Système actuel :				
Coût total	480	453	488	486
Augmentation	10	37	2	4
Augmentation totale	53			
2. Tous les enfants :				
Coût total	11 099	11 169	11 403	11 467
Augmentation	486	416	182	118
Augmentation totale	1 202			
3. Mère au travail :				
Coût total	5 127	5 124	5 216	5 254
Augmentation	184	187	95	57
Augmentation totale	523			
4. Parents au travail à plein temps :				
Coût total	2 369	2 345	2 378	2 401
Augmentation	60	84	51	28
Augmentation totale	167			
5. Parents au travail ou aux études à plein temps :				
Coût total	2 575	2 549	2 586	2 610
Augmentation	66	92	55	31
Augmentation totale	182			
6. Parents au travail ou aux études à plein temps ou à temps partiel :				
Coût total	3 231	3 198	3 241	3 273
Augmentation	80	113	70	38
Augmentation totale	225			

SOURCE : The DPA Group Inc., 1984.

ANNEXE B

BIBLIOGRAPHIE

Bates, H.B., 1984	Day Care Standards in Canada (A report prepared for the Task force on child care)
Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1982	De meilleurs soins de jour pour nos enfants : Nouvelles options
Canadian Council on Social Development, 1983	The Second Canadian Conference on Day Care: Proceedings and Reflections.
Canadian Day Care Advocacy Association, 1983	Beginning To Solve Canada's Daycare Crisis: Short-Term and Long-Term Proposals
Karyo Communications Inc. 1984	The Bottom Line: Wages and Working Conditions of Workers in the Formal Day Care Market
Krashinsky, M., 1977	Day Care and Public Policy in Ontario
Ibid., 1984	Day Care Policy in Canada in the 1980's (non publié)
Centre national d'information sur la garde de jour, 1982a	Financement des services de garde de jour dans les provinces
Ibid., 1982b	Les places de garde de jour au Canada - 1982
Ibid., 1982c	Exigences pour la garde de jour dans les provinces
Ibid., 1983	Situation de la garde de jour au Canada, 1983
Nova Scotia Department of Social Services, 1979	Report of the Task Force on Day Care Financing
Ibid., 1983	Task Force on Day Care, juin 1983
Regroupement des garderies sans but lucratif du Québec Inc., 1979	Pour la reconnaissance du droit aux garderies : un financement direct et adéquat

ADDENDA

Nous avons élaboré notre modèle en décembre 1984, c'est-à-dire avant d'avoir pu obtenir les chiffres pour le nombre de places pour cette année-là. Nous avons établi les prévisions suivantes en utilisant, pour les tableaux 1 et 2, les chiffres de 1984 pour la population, le nombre de places et la demande pour un service de garde à temps plein (voir le tableau 4.2 du rapport du Groupe d'étude) et, pour le tableau n° 3, les prévisions établies pour l'année 2001.

Le tableau 1 indique les coûts totaux à partir des salaires et des proportions adulte-enfants pour 1984. Trois calculs sont proposés:

1) Le coût des 171 654 places existant en 1984: 516 millions de dollars;

2) Le coût du service pour les 1 950 000 enfants dont les parents travaillaient ou étudiaient au moins 20 heures par semaine en 1984, soit 4 milliards; pour notre modèle, nous supposons que les 633 000 enfants âgés de 0 à 5 ans étaient gardés toute la journée et que les 1 317 000 enfants de 6 à 12 ans étaient gardés une demi-journée;

3) Le coût de la garde pour tous les enfants qui en avaient besoin en 1984, soit 7,05 milliards; ceci couvre les 1 900 000 enfants dont il est question en 2), plus :

   a) une demi-journée de garde pour les 1 010 200 enfants de 2 à 5 ans qui restent, c'est-à-dire les enfants dont un parent travaillait ou étudiait moins de 20 heures par semaine ou était au foyer à temps plein;

   b) un quart de journée de garde pour les 556 300 enfants de 0 à 2 ans dont un parent travaillait ou étudiait moins de 20 heures par semaine ou était à la maison à temps plein;

   c) aucun service de garde pour les enfants de 6 à 12 ans dont l'un ou l'autre parent travaillait ou étudiait moins de 20 heures par semaine ou était à la maison toute la journée.

Le tableau 2 indique les coûts totaux pour ces trois clientèles, selon les variables suivantes :

a) la proportion adulte-enfants pour les soins aux nourrissons dans toutes les provinces est fixée au niveau «idéal» de 3 p. 1, comme il est dit au chapitre 6 du rapport du Groupe d'étude, et la proportion adulte-enfants pour les garderies en milieu familial est réduite à 5 p. 1;

b) les éducateurs en garderie autorisée gagnent le même salaire que les aides-infirmières et le salaire des personnes qui tiennent une garderie autorisée en milieu familial est augmenté de 50 %.

Avec ces nouvelles hypothèses, le coût total du système s'élève à:

a) 634 millions pour les 171 654 places actuelles seulement;

b) 4,96 milliards pour le «noyau» de 1 950 000 enfants qui ont le plus besoin du service;

c) 8,95 milliards pour tous les enfants.

Le tableau 3 indique les coûts totaux projetés pour l'an 2001 pour une proportion adulte-enfants «idéale» et des salaires égaux à ceux des aides-infirmières, comme au tableau 2. Pour les taux de procréation, l'augmentation du taux de l'emploi à temps plein chez les parents et l'évolution des salaires, nous avons adopté les hypothèses suivantes :

1) Nous avons utilisé la projection démographique moyenne n° 4 (taux de procréation constant de 1,66 et immigration nette de 100 000 personnes par année) présenté par Statistique Canada dans sa publication Projections démographiques pour le Canada, les provinces et les territoires, 1984-2006, mai 1985, (n° au cat.: 91-520), qui prévoit qu'en l'an 2001, il y aura au Canada 4 738 900 enfants de moins de 13 ans se répartissant comme suit : 670 900 enfants de moins de 2 ans, 1 401 700 enfant de 2 à 5 ans et 2 626 300 enfants de 6 à 12 ans;

2) Les mères d'enfants de tous les âges entreront sur le marché du travail, de 1984 à 1996, au même rythme que les mères d'enfants de 6 à 15 ans l'ont fait de 1976 à 1984 (c'est-à-dire que le rythme ira en augmentant de 1,75 % par année). Ce taux d'augmentation nous semble raisonnable pour les raisons suivantes :

   a) durant la même période, le rythme d'arrivée des mères de jeunes enfants sur le marché du travail a été plus rapide que cela, et

   b) en 1984, 51,5 % des mères d'enfants de moins de 3 ans étaient sur le marché du travail, ce qui se rapproche du pourcentage pour les mères d'enfants de 6 à 15 ans en 1976 (50 %). On se reportera au chapitre 15 du rapport du Groupe d'étude pour plus de précisions. Par conséquent, en l'an 2001, on peut s'attendre à ce que 73 % des femmes dont le plus jeune enfant a moins de 3 ans soient sur le marché du travail et que ce taux s'établisse à 78 % pour les femmes dont le plus jeune enfant a de 3 à 5 ans et à 85 % pour les femmes dont le plus jeune enfant a de 6 à 15 ans. Quoiqu'élevés, ces chiffres sont vraisemblables puisque, en 1984 (données comparatives les plus rapprochées), 95,5 % des hommes mariés et 73 % des femmes de 55 ans sans enfant étaient sur le marché du travail;

3) Le rapport entre le pourcentage de mères qui travaillent et le pourcentage d'enfants dont les parents travaillent plus de 20 heures par semaine va demeurer constant durant toute la période visée; en d'autres termes, le nombre de parents travaillant moins de 20 heures par semaine par rapport au nombre de parents travaillant plus de

20 heures par semaine ne variera pas. En appliquant les hypothèses 2) et 3), on aboutit aux résultats suivants : des 4 738 900 enfants de moins de 13 ans en l'an 2001, il y en aura 2 684 800 (56,7 %) dont les parents travailleront ou étudieront au moins 20 heures par semaine (240 500 nourrissons, 588 200 enfants d'âge préscolaire et 1 856 100 enfants de 6 à 12 ans) et il y en aura 2 054 100 dont l'un ou l'autre parent travaillera moins de 20 heures par semaine ou restera à la maison à temps plein (430 400 nourrissons, 813 500 enfants d'âge préscolaire et 810 200 enfants de 6 à 12 ans);

4) Finalement, il y aura, durant cette période, une modeste augmentation des salaires réels de 1,5 % par année.

En tenant compte de toutes ces hypothèses, en l'an 2001 le coût d'un service de qualité pour les trois types de clientèles sera le suivant :

1) 752 millions pour les 171 654 places actuelles,

2) 7,36 milliards, pour le «noyau» de 2 684 800 enfants qui ont le plus besoin du service, et

3) 11,27 milliards pour assurer les services essentiels à tous les enfants.

Il s'agit, dans tous les cas, de dollars de 1984.

Tableau 1

Prévisions nationales des coûts pour la garde de jour, 1984

	Hypothèses		
	Nombre de places	Tous les enfants	Parent(s) travail/études 20 heures ou plus
Nombre de places	171 654	4 688 600	1 950 000
Garderies	149 965	4 096 181	1 703 612
Garderies en milieu familial	21 689	592 419	246 388
Proportions adulte-enfants			
Garderies : 0-2 ans	4/15	4/15	4/15
2-6 ans	7/77	7/77	7/77
6-12 ans	11/57	11/57	11/57
Moyenne	7/74	8/44	9/66
Garderies en milieu familial	5/74	5/74	5/74
Salaires des éducateurs			
Garderies	15 163	15 163	15 163
Garderies en milieu familial	6 600	6 600	6 600
	Analyse des coûts (millions de $)		
Garderies:			
Éducateurs	299	3 313	1 997
Soutien	63	1 297	719
Fonctionnement	121	1 536	905
Garderies en milieu familial:			
Éducateurs	25	681	283
Fonctionnement	8	227	94
Coûts totaux	516	7 054	4 000
Emploi:			
Salaires	19 364	485 587	176 400
Années-personnes	18 081	200 437	120 846

Source : DPA Group Inc., 1984.

Tableau 2

Prévisions nationales des coûts pour la garde, 1984

	Hypothèses		
	Nombre de places	Tous les enfants	Parent(s) travail/études 20 heures ou plus
Nombre de places	171 654	4 688 600	1 950 000
Garderies	149 965	4 096 181	1 703 612
Garderies en milieu familial	21 689	592 419	246 388
Proportions adulte-enfants			
Garderies : 0-2 ans	3/00	3/00	3/00
2-6 ans	7/77	7/77	7/77
6-12 ans	11/57	11/57	11/57
Moyenne	7/33	7/65	9/17
Garderies en milieu familial	5/00	5/00	5/00
Salaires des éducateurs			
Garderies	17 684	17 684	17 684
Garderies en milieu familial	9 900	9 900	9 900
	Analyse des coûts (millions de $)		
Garderies:			
Éducateurs	369	4 240	2 511
Soutien	63	1 297	719
Fonctionnement	144	1 845	1 077
Garderies en milieu familial:			
Éducateurs	43	1 173	488
Fonctionnement	14	391	162
Coûts totaux	634	8 946	4 958
Emploi:			
Salaires	20 448	535 302	185 848
Années-personnes	19 165	219 952	130 294

Source : DPA Group Inc., 1984.

Tableau 3

Prévisions nationales des coûts pour la garde, 2001

	Hypothèses		
	Nombre de places	Tous les enfants	Parent(s) travail/études 20 heures ou plus
Nombre de places	171 654	4 738 900	2 684 800
Garderies	149 965	3 432 297	2 345 567
Garderies en milieu familial	21 689	1 306 603	339 233
Proportions adulte-enfants			
Garderies : 0-2 ans	3/00	3/00	3/00
2-6 ans	7/77	7/77	7/77
6-12 ans	11/57	11/57	11/57
Moyenne	7/33	7/99	9/37
Garderies en milieu familial	5/00	5/00	5/00
Salaires des éducateurs			
Garderies	22 777	22 777	22 777
Garderies en milieu familial	12 751	12 751	12 751
	Analyse des coûts (millions de $)		
Garderies:			
Éducateurs	476	6 056	4 270
Soutien	63	1 449	990
Fonctionnement	144	1 845	1 077
Garderies en milieu familial:			
Éducateurs	55	1 527	865
Fonctionnement	14	391	162
Coûts totaux	752	11 268	7 364
Emploi:			
Salaires	20 448	518 029	250 316
Années-personnes	19 165	243 911	171 977

Source : DPA Group Inc., 1984.

EXAMEN DE QUELQUES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES ET PROPOSITIONS POUR LE FINANCEMENT D'UN RÉSEAU DE GARDERIES AU CANADA

Étude de Karen Stotsky
réalisée pour le
Groupe d'étude sur la garde des enfants
Janvier 1985

TABLE DES MATIÈRES

		PAGE
1.	EXAMEN DE QUELQUES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES	91
	1.1 Introduction	91
	1.2 Le fédéralisme fiscal	91
	1.3 Contributions du gouvernement fédéral aux programmes des provinces	92
	1.4 Accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces	92
	1.5 Péréquation fiscale	93
	1.6 Financement des programmes établis (FPE)	95
	1.7 Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)	97
	1.8 Autres subventions	98
2.	PROPOSITIONS POUR LE FINANCEMENT D'UN RÉSEAU DE GARDERIES	100
	2.1 Introduction	100
	2.2 1re option: Un transfert conditionnel	101
	2.3 2e option: Le partage conditionnel des frais	102
	2.4 3e option: La combinaison du transfert conditionnel et du partage conditionnel des frais	106
3.	CONCLUSION	110
	NOTES	111
	BIBLIOGRAPHIE	114

1. EXAMEN DE QUELQUES ACCORDS FISCAUX ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES PROVINCES

1.1 Introduction

Le présent exposé a un double objet: 1. examiner certains modèles d'accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces en vertu desquels le gouvernement fédéral contribue à des programmes relevant de la compétence des provinces, et 2. proposer des solutions pour financer un réseau de garderies au Canada.

L'étude porte d'abord sur les principes du fédéralisme fiscal et indique quelques-unes des raisons de la participation fiscale du gouvernement fédéral à des programmes considérés comme étant de la compétence des provinces. Trois mécanismes différents de financement entre le gouvernement fédéral et les provinces sont ensuite examinés en prenant un programme comme exemple. Il s'agit des paiements de transfert inconditionnels, et l'exemple choisi est le programme de péréquation fiscale; des paiements de transfert conditionnels, l'exemple dans ce cas est le financement des programmes établis (FPE); et le partage conditionnel des frais en se servant comme modèle du régime d'assistance publique du Canada (RAPC).

Dans la dernière partie, des solutions pour le financement d'un réseau de garderies seront proposées au moyen de ces mécanismes ou de variantes de ces mécanismes.

1.2 Le fédéralisme fiscal

En tant que fédération, le régime politique du Canada se caractérise par la répartition du pouvoir entre deux ordres de gouvernement, dont l'existence est garantie par une constitution écrite précisant les pouvoirs de chacun. L'interdépendance étroite de ces deux ordres de gouvernement exige que chacun se montre à la fois autonome et prêt à coopérer, tout particulièrement dans le domaine des finances publiques.

À cause de la nature des régimes fédéralistes, toutes les fédérations sont confrontées à quatre grandes questions dans le domaine des finances publiques (on parle à leur sujet des questions du fédéralisme fiscal)[1]. Il s'agit

de maintenir un juste équilibre entre les besoins de recettes et les responsabilités fiscales de chaque ordre de gouvernement;

d'assurer que toutes les provinces sont en mesure de fournir des services publics de niveaux suffisamment comparables sans avoir à recourir à des taux d'imposition trop lourds;

de voir à ce que les politiques adoptées par un ordre de gouvernement ne nuisent pas aux mesures prises par un autre et

de financer les programmes provinciaux jugés d'intérêt national.

1.3 Contributions du gouvernement fédéral aux programmes des provinces

Dans nombre de programmes et d'activités reconnus de compétence provinciale aux termes de l'Acte constitutionnel de 1867, la participation du gouvernement fédéral s'est imposée. Plusieurs raisons historiques expliquent ce fait. Dans certains cas, ce fut le désir d'assurer à tous les citoyens, peu importe la région du pays où ils vivaient, l'accès à des services publics à peu près équivalents. Une région peut ne pas avoir la capacité financière de fournir le même niveau de services publics qu'une autre. Les subventions du gouvernement fédéral, en équilibrant les recettes fiscales des provinces, les aident à rendre des services à peu près comparables. Dans d'autres cas, l'octroi de fonds se justifie du fait que des activités d'une instance de gouvernement dans un secteur public donné profitent à des citoyens résidant dans une autre région (on parle alors de «débordement interrégional»). Un réseau de grandes routes d'une province, par exemple, n'est pas avantageux seulement pour les résidents de celle-ci; il l'est aussi pour les habitants des provinces avoisinantes. La participation du gouvernement fédéral découle également de son engagement à coordonner les programmes jugés d'intérêt national (comme l'assurance-maladie) à cause de la supériorité de ses ressources financières ou pour répondre à la demande du public. C'est ainsi qu'au cours des années le gouvernement fédéral, grâce à son pouvoir de dépenser, a joué un rôle déterminant pour instaurer, soutenir ou élargir des programmes dans les domaines, entre autres, de l'éducation, de la santé et des services sociaux, bien que ces programmes soient nettement reconnus de la compétence des provinces.

1.4 Accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces

Le transfert de fonds du gouvernement fédéral aux gouvernements des provinces est un aspect important du régime fédéraliste et constitue une source considérable de recettes pour beaucoup de provinces. Ces transferts prennent de nombreuses formes. Nous examinerons maintenant trois vastes programmes de transferts fédéraux: la péréquation, le financement des programmes établis (FPE) et le régime d'assistance publique du Canada (RAPC).

La province qui reçoit une subvention inconditionnelle peut l'employer à son gré[2]. Ce genre de subvention se calcule d'ordinaire selon une formule convenue prédéterminée; elle est ensuite transférée aux provinces bénéficiaires à intervalles réguliers. Du fait qu'elle est inconditionnelle, elle ne comporte pas habituellement l'obligation pour les provinces de rendre compte de son emploi.

Une subvention conditionnelle, par ailleurs, doit être employée d'une façon déterminée. Elle est accordée à la condition que la province bénéficiaire se conforme à des exigences définies. Celle-ci doit donc en général fournir des renseignements qui garantissent qu'elle remplira les conditions stipulées.

Les subventions sont dites à frais partagés lorsque la province bénéficiaire doit verser en contrepartie une somme équivalente. Par exemple, dans une subvention à frais également partagés, le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial intéressé paient chacun la moitié des frais engagés pour des programmes ou des services. Une subvention à frais partagés peut être fixe ou variable. Dans le cas d'une subvention variable, le gouvernement fédéral n'impose aucune limite au montant des dépenses qu'il partagera. Pour une subvention fixe, un plafond est assigné.

Les transferts se distinguent aussi par leur mode de financement; ils peuvent provenir des recettes générales du gouvernement fédéral, prendre la forme d'un transfert fiscal, ou être constitués d'une combinaison des deux.

La prochaine section étudie en détails trois types de paiements de transfert.

1.5 Péréquation fiscale

La péréquation fiscale est un paiement de transfert inconditionnel que le gouvernement fédéral verse à chaque gouvernement provincial admissible. Ce programme qui a commencé en 1957 vise à assurer aux gouvernements des provinces des revenus suffisants pour fournir des biens et des services publics de niveau sensiblement comparable à des niveaux d'imposition à peu près semblables. Lorsque l'on estime que la capacité fiscale d'une province tombe au-dessous d'une norme déterminée, elle reçoit du gouvernement fédéral une subvention inconditionnelle pour relever sa capacité au niveau standard. Pour tenir compte de l'objet du programme, ces paiements sont versés sans conditions. Le gouvernement fédéral ne suggère ni n'exige que l'argent accordé soutienne des activités ou des programmes particuliers, et les gouvernements provinciaux ne sont pas tenus de rendre compte de l'utilisation des fonds. «La proposition de paiements inconditionnels repose sur la simple conviction qu'il faut respecter les différences de situation et de priorité des habitants des diverses provinces ainsi que celles de leur gouvernement élu»[3].

Le programme qui permet à chaque province d'atteindre la moyenne nationale de la capacité fiscale par habitant en prélevant des taux d'imposition conformes à la moyenne nationale, comporte deux éléments: la mesure de la capacité fiscale de la province et une norme à laquelle chaque province a droit d'être augmentée. «La formule garantit que toutes les provinces jouissent, par habitant, de recettes égales à la moyenne par habitant de ce que les taux d'imposition moyens au pays rapporteraient dans cinq provinces désignées»[4].

La capacité fiscale d'une province se mesure actuellement par l'évaluation du rendement par habitant de trente-trois différentes sources de ses revenus (entre autres, la taxe sur les ventes au détail, sur l'essence, sur les voitures automobiles, sur le tabac), calculé en se servant de son taux d'imposition moyen pour chacune de ces sources.

Toute province qui, pour une source donnée, a un rendement par habitant inférieur à la norme a droit à un paiement de péréquation égal à son déficit multiplié par le nombre de ses habitants.

La norme utilisée dans la présente formule est la moyenne de la capacité fiscale par habitant de cinq provinces: l'Ontario, le Québec, le Manitoba, la Saskatchewan et la Colombie-Britannique. La norme est considérée «représentative» du fait qu'elle exclut la province la plus riche (l'Alberta) et les provinces les plus pauvres (les provinces de l'Atlantique), dont chacune compte 9% environ de la population totale des provinces[5].

La procédure de comparaison de la capacité fiscale par habitant de chaque province à la norme des cinq provinces est reprise pour chacune des trente-trois différentes catégories de revenu. Si la capacité fiscale nette d'une province est inférieure à la norme, elle a droit à un paiement de péréquation égal au total net par habitant, multiplié par le chiffre de sa population.

Le système actuel a également trois particularités: une disposition assurant une période de transition pour protéger les provinces contre des pertes découlant de leur récent passage au système courant; un plancher à échelle mobile pour protéger les provinces contre de fortes diminutions des paiements auxquels elles ont droit, et une disposition prévoyant un plafond.

En 1983-1984, six provinces (Terre-Neuve, la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard, le Québec et le Manitoba) ont eu droit à 5,2 milliards de dollars en paiements de transfert du fait que leur capacité fiscale était inférieure à la norme[6]. Dans chacune d'elles, mais surtout dans les quatre provinces de l'Atlantique, ces paiements de péréquation constituent une portion substantielle de leurs recettes totales. L'argent versé peut être utilisé pour diminuer les taxes ou pour hausser les dépenses. Une comparaison des dépenses par habitant entre les provinces «nanties» et celles qui ne le sont pas porte à croire que les paiements de péréquation servent en général à maintenir ou augmenter le niveau des biens et des services que fournissent les gouvernements des provinces bénéficiaires.

Dans la mise en oeuvre du programme de péréquation fiscale, plusieurs questions ont été soulevées, entre autres: comment évaluer à quel point les provinces sont «bien nanties» et en quoi consiste une norme de comparaison équitable et appropriée.

Les paiements de transfert inconditionnels en tant que méthode de financement entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces ont suscité par ailleurs des questions d'ordre général. L'objet de ce genre de subvention est de combler ou de réduire un écart fiscal. Ce mécanisme est-il applicable à des subventions inconditionnelles pour d'autres fins? Combien le gouvernement fédéral est-il prêt à verser à des programmes relevant de la compétence des provinces? Combien le gouvernement fédéral est-il prêt à débourser dans des situations où il est impossible de savoir de quelle façon l'argent sera dépensé? Dans quelle mesure peut-on être assuré que le gouvernement fédéral perpétuera ce mode de financement?

En vertu d'un autre type d'accord fiscal, le gouvernement fédéral verse aux provinces un paiement de transfert conditionnel. Tel est le cas du financement des programmes établis (FPE). Aux termes de cette entente, le gouvernement fédéral contribue aux programmes d'assurance-hospitalisation, d'assurance-soins médicaux et d'enseignement post-secondaire administrés par les provinces.

1.6 Financement des programmes établis (FPE)

Avant 1977, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces se partageaient les frais des programmes d'assurance-hospitalisation, d'assurance-soins médicaux et d'enseignement post-secondaire appelés «programmes établis», selon des formules déterminées. Les problèmes soulevés par cette entente, comme le manque de moyens de prévoir les dépenses du gouvernement fédéral et le désir de flexibilité accrue de la part des provinces, ont conduit à une nouvelle formule de financement connue maintenant sous le nom de «financement global».

Selon la nouvelle formule, les contributions ne sont plus liées, comme elles l'étaient aux termes des accords antérieurs, aux dépenses des programmes; elles dépendent plutôt dans une large mesure du taux de croissance du PNB.

Ce à quoi chaque province ou territoire a droit est égal à la moyenne nationale des sommes cotisées à ces programmes par habitant au cours de l'année de base (1975-1976), relevée en fonction du taux de croissance de l'économie canadienne[7] et multipliée par le nombre d'habitants de cette province ou ce territoire.

La contribution fédérale se fait à la fois sous la forme de paiements en espèces et de transfert fiscal.

Le transfert fiscal est une réduction des impôts fédéraux, accompagnée d'une hausse correspondante des impôts provinciaux. Il consiste en 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et d'un point d'impôt sur le revenu des sociétés, égalisés au niveau de la norme des cinq provinces conformément à la formule générale de péréquation. (Un point d'impôt sur le revenu des particuliers équivaut à 1% de l'impôt fédéral de base; et un point d'impôt sur le revenu des sociétés, à 1% du revenu imposable des sociétés.)

Le paiement en espèces est constitué de la différence entre ce à quoi la province a droit et son transfert fiscal[8].

Les provinces et les territoires reçoivent également une subvention de 20 $ par habitant, relevée depuis 1977-78 en fonction du taux de croissance du PNB, en tant que partie de l'entente globale sur le FPE. Cette subvention sert à payer les services complémentaires de santé tels les soins intermédiaires en maisons de repos, les soins en foyers et à domicile.

En 1983-84, les paiements en espèces aux provinces et aux territoires, pour ce qui est du FPE, s'élevaient à 6,3 milliards de dollars environ; les transferts fiscaux, également à 6,3 milliards environ et les paiements pour les services complémentaires de santé, à 915 millions de dollars, ce qui porte la contribution fédérale à un total approximatif de 13,5 milliards de dollars[9]. Les transferts pécuniaires aux provinces sont acquittés par Santé et Bien-être social Canada pour les services de santé assurés et par le Secrétariat d'État pour l'enseignement post-secondaire.

En réalité, le FPE n'est qu'en partie conditionnel. Le gouvernement fédéral n'a jamais imposé de condition aux provinces sur leur façon d'employer les paiements en espèces destinés à l'enseignement post-secondaire (sauf qu'il est précisé que sa contribution est destinée à cette fin). Depuis 1977, aucun mécanisme de contrôle n'est exigé pour assurer que la contribution fédérale est vraiment utilisée pour l'enseignement post-secondaire. La contribution en espèces accordée aux services de santé assurés est au contraire conditionnelle. Le paiement en espèces est accordé dans l'intention que les provinces se conforment aux cinq conditions du programme d'assurance-santé, établis dans la loi habilitante initiale: universalité, accessibilité, intégralité, transférabilité et gestion publique. (Pour les services de santé, le terme «normes nationales» désigne habituellement ces conditions du programme.) Le paiement en espèces comporte également des exigences relatives à la diffusion de l'information et à la «visibilité» du gouvernement fédéral. La loi canadienne sur la santé, adoptée en avril 1984, définit les conditions du programme et les éclaircit; elle indique en détails les renseignements statistiques que doivent fournir les provinces pour se conformer au programme et impose aux provinces qui tolèrent la surfacturation ou les frais modérateurs des retenues équivalentes aux sommes perçues. Si une province enfreint une des conditions du programme dans la prestation de services assurés, une portion déterminée du paiement en espèces qui devrait lui revenir peut être retenue.

La transformation des programmes à frais partagés en un mécanisme intégré de financement global a apporté des changements importants. Le partage des frais grâce auquel les provinces recevaient des subventions fondées sur les dépenses réelles qu'elles avaient contractées pour un programme n'existe plus; le gouvernement fédéral leur accorde maintenant une subvention forfaitaire. Les nouveaux transferts sont fixes et n'exigent aucun versement en contrepartie. Ces transferts sont relevés en fonction du PNB; leur augmentation dépend donc de l'état de santé de l'économie plutôt que de la hausse des frais des programmes.

De nombreuses questions ont été soulevées au sujet du FPE, dont beaucoup ont trait aux subventions conditionnelles en général. Les provinces contribuent-elles leur juste part aux dépenses entraînées par les programmes? Le gouvernement fédéral peut-il être vraiment sûr que sa contribution est employée pour les trois programmes établis? À quel point l'engagement du gouvernement fédéral à continuer de financer ces programmes est-il ferme? Dans quelle mesure les conditions rattachées aux services assurés sont-elles remplies pour se conformer aux «normes nationales»?

Nous venons de voir des programmes au financement global et conditionnel. Nous examinerons maintenant le Régime d'assistance publique

du Canada qui est un programme à frais partagés comportant certaines conditions.

1.7 Le Régime d'assistance publique du Canada

Le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) est un programme à frais partagés comportant certaines conditions. Dans le cadre du RAPC, le gouvernement fédéral et ceux des provinces se partagent également les frais des services d'assistance et de bien-être. La contribution est variable; aucun plafond n'est fixé aux sommes d'argent mises à la disposition des provinces.

Si les provinces désirent que le gouvernement fédéral paie une partie des frais des services d'assistance ou de bien-être, elles doivent remplir certaines conditions: avoir une loi habilitante de bien-être; fournir de l'argent ou des prestations aux personnes nécessiteuses et des services de bien-être à celles qui sont dans le besoin ou qui risquent de le devenir et tenir des dossiers et des comptes. Pour les personnes qui reçoivent de l'aide, les provinces doivent également établir une procédure d'appel et peuvent ne pas exiger qu'elles aient leur domicile dans leur territoire comme condition préalable à leur admissibilité. Les organismes qui dispensent des services de bien-être doivent être approuvés tant par la province que par le RAPC (les organismes approuvés comprennent les services provinciaux et municipaux et les organismes sans but lucratif). Pour que le gouvernement fédéral les rembourse de leur part de 50%, les provinces doivent d'abord la dépenser. La plupart des provinces assument elles-mêmes les frais de leur part entière de 50% des dépenses admissibles; d'autres, comme l'Ontario, exigent la contribution des municipalités au financement de certains types d'assistance et de services.

Le RAPC accorde des fonds au titre suivant: services d'assistance et services de bien-être. Assistance veut dire aide aux personnes nécessiteuses pour ce qui est des besoins fondamentaux (nourriture, logement, habillement, combustible, services d'utilité publique); articles de nécessité particulière; services de soins sanitaires que la Loi canadienne sur la santé ne couvre pas; certains services de bien-être; soins dispensés dans certains centres (comme les maisons pour femmes battues); déplacements et moyens de transports; obsèques et enterrements. L'assistance est ordinairement fournie sous forme d'argent ou de prestations en nature remis directement à la personne nécessiteuse.

Trois catégories servent à déterminer les conditions d'admissibilité des personnes nécessiteuses: enfants dont s'occupe un service d'aide à l'enfance, enfants placés en foyer nourricier ou selon les besoins[10]. Chaque province établit sa méthode de vérification des besoins et détermine le niveau de l'assistance sociale; il y a donc des variantes dans l'un et l'autre cas. Même si les provinces établissent leur propre vérification, elles doivent déterminer les personnes admissibles selon une mesure acceptable par le RAPC si elles veulent être remboursées.

Les services de bien-être à frais partagés par le RACP doivent être fournis par des organismes approuvés. Ces services comprennent entre

autres les programmes suivants: centres de jour, réadaptation (dont des centres d'activités pour les handicapés), aide ménagère, orientation et évaluation. Ces services sont accessibles aux personnes nécessiteuses ou qui risquent de le devenir. En général, la province finance directement les organismes qui dispensent ces services.

La définition de «personnes qui risquent de devenir nécessiteuses» n'est pas précise. Elle cherche à comprendre les personnes désavantagées qui, estime-t-on, seraient peut-être en mesure d'éviter de dépendre de l'assistance sociale si elles recevaient par exemple les services de bien-être suivants: centre de jour, aide ménagère, réadaptation, garderie et «counselling» familial. L'admissibilité des «personnes qui risquent de devenir nécessiteuses» peut-être déterminée par la vérification de leurs besoins ou de leur revenu[11], bien que d'autres critères soient parfois utilisés. Les personnes âgées qui reçoivent un supplément de revenu garanti sont admissibles, par exemple. Le critère «identité de besoins» peut également permettre d'établir les besoins au moyen de données économiques ou démographiques reliées au secteur de la population desservie[12].

Pour ce qui est de ces vérifications, la cohérence entre les critères provinciaux et fédéraux est un point essentiel. Chaque province est libre de fixer ses propres conditions d'admissibilité, mais les frais d'un service ne seront partagés que dans la mesure où les niveaux de la province ne dépassent pas ceux du gouvernement fédéral. Par ailleurs, si les conditions d'une province sont plus sévères que les conditions fédérales, cette province ne profitera pas de tous les avantages qu'offrent les fonds mis à sa disposition par le RAPC. Si, au contraire, elles sont plus généreuses, le gouvernement fédéral ne partagera pas avec elle tous les frais engagés.

En 1983-84, on estime que le gouvernement fédéral a versé aux provinces environ 3,8 milliards de dollars au titre du RAPC[13].[14] De cette somme, les services de garderie ont reçu 75 millions de dollars[14].

Le nombre et le niveau des services à frais partagés varient à travers le pays, selon les priorités politiques de chaque province et sa capacité à engager les fonds initiaux. Certaines provinces éprouvent de la difficulté à engager la moitié des fonds pour instaurer ou maintenir des services donnés. D'autres trouvent les conditions d'admissibilité trop contraignantes et elles souhaiteraient plus de flexibilité dans les postes (comme celui du coût des immobilisations) qu'elles désireraient à frais partagés. D'autres encore considèrent que les subventions conditionnelles constituent une ingérence quant à leurs priorités de dépenses.

1.8 Autres subventions

Il existe un certain nombre de programmes fédéraux de subventions destinés à aider les provinces à développer des industries particulières, surtout dans les régions rurales et à faible revenu. Ces subventions sont d'ordinaire fixes et à frais également partagés. Plusieurs services gouvernementaux accordent également des subventions conditionnelles de divers genres. Leurs formules varient beaucoup, mais elles sont en général

fixes et négociables projet par projet. Ces formules peuvent ou non comporter un partage des frais; si elles en comportent un, il s'agit en général d'un partage égal[15]. Habituellement, ces subventions sont prévues pour des fins précises comme des programmes dans le cas de dégâts aux récoltes, des projets de transport aérien et par eau, les parcs nationaux, etc.

En se fondant sur les mécanismes de financement entre le gouvernement fédéral et les provinces examinés ci-dessus, ou sur des variantes de ceux-ci, nous examinerons dans la section suivante trois options qui viennent d'être proposées pour le financement d'un réseau de garderie au Canada.

2. PROPOSITIONS POUR LE FINANCEMENT D'UN RÉSEAU DE GARDERIES

2.1 Introduction

Au Canada, les services de garderie en sont encore à un stade très rudimentaire pour ce qui est de la formation d'un réseau. Au fil des ans, ce genre de service a évolué de façon fragmentaire et ponctuelle, et il n'a jamais été l'objet d'un effort concerté permettant de l'améliorer et de l'amener à former un réseau complet. Les services de garderie varient donc beaucoup non seulement d'une province à l'autre, mais aussi d'une communauté à une autre quant à l'accessibilité, le coût et la qualité.

À bien des égards, ce service est similaire à celui de l'enseignement public et des soins sanitaires aux tout premiers stades de leur évolution. Grâce à de nombreux facteurs, dont la demande du public, des pressions concertées, la volonté politique et un apport soutenu de fonds, l'enseignement et les soins sanitaires au Canada sont passés de services fragmentés à des réseaux universels. Les parents peuvent déménager presque n'importe où au pays et avoir l'assurance que leurs enfants recevront un enseignement et des soins sanitaires de qualité, dans la plupart des cas sans frais additionnels.

Grâce à son pouvoir de dépenser, le gouvernement fédéral a joué un rôle déterminant dans la promotion et le développement de ces services. La partie qui précède contenait une description de certains mécanismes de transfert de fonds aux provinces pour les aider à offrir des services de soins sanitaires, d'enseignement post-secondaire, des services publics généraux et certains services sociaux, tous relevant de leur compétence.

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral accorde environ 188 millions de dollars pour le financement des garderies par le biais de trois programmes: le Régime d'assistance publique du Canada, les déductions pour frais de garderie et les subsides aux parents qui suivent des cours de formation de la CEIC. Chacun de ces programmes est administré séparément et s'applique uniquement à un groupe précis de parents qui répondent à certaines conditions d'admissibilité. Aucun de ces mécanismes, seul ou ensemble, ne favorise le développement d'un réseau complet de garderies de qualité dans tout le pays. L'accessibilité à des services de qualité à un coût abordable préoccupe encore beaucoup la plupart des familles canadiennes, y compris celles qui reçoivent une partie de ces fonds fédéraux.

Le gouvernement fédéral a d'autres options de financement qui pourraient contribuer au développement d'un réseau complet de garderies au Canada. Ces options ont déjà été utilisées pour d'autres programmes. Nous examinerons maintenant trois options qui ont été proposées au gouvernement fédéral l'an dernier et qui font appel aux mécanismes de transfert (ou à des variantes de ceux-ci) décrits dans la partie précédente.

2.2 Première option: un transfert conditionnel

En vertu d'un transfert conditionnel (ou subvention conditionnelle), le gouvernement fédéral transfère des fonds aux provinces en se fondant sur une formule prédéterminée. La subvention est accordée seulement si la province consent à remplir certaines conditions. Le gouvernement fédéral finance actuellement sa part des soins sanitaires de cette façon: il transfère aux provinces qui se conforment aux conditions fixées un montant global établi selon une formule convenue.

La proposition de la Canadian Day Care Advocacy Association (CDCAA)[16] fait entrer cette option de subvention conditionnelle dans ses recommandations pour une action immédiate. La CDCAA propose que le gouvernement fédéral transfère aux provinces et aux territoires une subvention conditionnelle équivalente à 5 $ par jour pour toute place dans une garderie qui détient un permis ou qui jouit d'une surveillance. Selon cette proposition, la subvention serait indexée sur l'indice des prix à la consommation et soumise à des conditions déterminées. L'argent irait seulement à des centres sans but lucratif et à des centres commerciaux exploités en entreprise privée qui deviendront des organismes sans but lucratif dans un délai de trois ans. (Les centres dont les propriétaires ont manifesté cette intention pourraient recevoir cette subvention pendant la période de transition de trois ans.) Les grands centres à succursales multiples n'auraient pas droit à cet argent.

La CDCAA souligne que cette façon de procéder s'attaquerait à plusieurs problèmes actuels. La subvention profiterait à tous les usagers des garderies et constituerait de ce fait un pas vers un financement universel. Elle réduirait en soi les arrangements qui caractérisent actuellement ce service et selon lesquels les usagers doivent acquitter des frais. De plus, ce genre de service s'en trouverait stabilisé.

La proposition de la CDCAA comporte un second élément. Cette association propose une autre subvention directe à chaque province et territoire, subvention qui serait calculée à un taux fixe (25 $ par année) pour chaque enfant âgé au plus de 12 ans habitant la province ou le territoire bénéficiaire[17]. Ce montant global constituerait une caisse d'aide à l'enfance et le gouvernement fédéral en transférerait les ressources à condition que l'argent soit dépensé pour des services de garderie ou d'autres services connexes. C'est au niveau provincial et local que serait déterminé l'usage de cet argent qui pourrait, par exemple, être affecté au coût des immobilisations pour augmenter le nombre de places; au coût d'exploitation pour rendre plus abordable le prix des places existantes, pour augmenter le personnel qualifié ou pour répondre aux besoins des parents à la maison.

Le transfert conditionnel présente un certain nombre d'avantages. Des fonds supplémentaires consolideraient les services de garderie et aideraient au développement d'un réseau complet. Un financement fiable et soutenu d'un montant suffisant assurerait la stabilité des services actuels et constituerait une base sur laquelle il serait porsible de mettre sur pied et d'étendre un réseau.

Les dirigeants de garderie consacreraient moins de temps et d'énergie à s'assurer un financement adéquat pour maintenir leurs services et

s'attacheraient plutôt à d'autres secteurs reliés de plus près à l'établissement de programmes et à la formation du personnel. Les fonds affectés au coût d'exploitation rendraient ces services à un prix abordable et mettraient en question les frais imposés aux usagers, tandis que ceux qui seraient affectés au coût d'immobilisations permettraient de commencer à s'attaquer au problème que pose l'accessibilité à des places de qualité. En outre, un financement accru améliorerait la situation actuelle dans laquelle le perfectionnement des services se traduit souvent par une hausse des frais exigés des parents.

Ce mécanisme présente toutefois des inconvénients. La subvention n'est pas reliée au coût des programmes. Son efficacité pour réduire les frais et contribuer à la création d'un réseau sera de ce fait variable. Le problème le plus grave, cependant, vient de ce que cette proposition amènerait le gouvernement fédéral à verser une nouvelle contribution substantielle au financement des garderies tandis que les provinces n'auraient pas à dépenser plus qu'à l'heure actuelle. En 1983-84, le gouvernement fédéral a payé 42% de toutes les dépenses de garderie faites par les différents niveaux de gouvernement; dans neuf des douze provinces et territoires, sa part s'est élevée à 50% ou plus du total des dépenses[18]. En conclusion, le gouvernement fédéral peut estimer que la proposition d'une subvention conditionnelle est acceptable à court terme, surtout comme moyen de montrer de la bonne volonté dans la mise sur pied d'un réseau de garderies, mais il est peu probable qu'il s'engagerait à long terme. De plus, les provinces peuvent au début faire bon accueil à des fonds supplémentaires, mais elles finiraient sans doute par exprimer leur inquiétude quant à l'intrusion du gouvernement fédéral et à son ingérence dans leurs priorités de dépenses.

2.3 Deuxième option: le partage conditionnel des frais

Il serait possible d'éliminer certains problèmes que soulève l'option d'une subvention conditionnelle grâce au partage conditionnel des frais. Au moyen de ce mécanisme de transfert, les gouvernements fédéral et provinciaux partagent les frais de services déterminés qui répondent à certaines conditions. Avant l'introduction du financement global en 1977, les frais de certains services hospitaliers et médicaux étaient partagés à peu près également. Le Régime d'assistance publique du Canada fonctionne conformément à un accord de partage des frais. Dans ces deux cas, ce type de financement a beaucoup aidé au maintien et à l'expansion de services sociaux importants.

Le gouvernement du Manitoba a récemment proposé une loi (qui s'intitulerait la Loi canadienne sur les services de garderie et de soutien aux familles)[19] pour servir de base à un examen de la nouvelle législation fédérale. La loi proposée, qui est fondée en grande partie sur le partage conditionnel des frais, a été élaborée dans l'intention de développer au pays des services de garderie de qualité et accessibles à tous. Elle vise à assurer que d'ici dix ans des services de garderie soient accessibles à toute personne qui en aura besoin.

Le partage des frais y est conditionnel, c'est-à-dire que les provinces seraient tenues de respecter certains critères pour y avoir droit. Les services offerts devraient être sans but lucratif (et être

administrés de préférence par des groupes de parents de la communauté); ils devraient se conformer à des normes de qualité établies par le gouvernement fédéral; être raisonnablement accessibles et comporter une limite aux frais exigibles des usagers, les frais additionnels étant assumés par des subventions gouvernementales directes. En outre, il faudrait qu'il y ait une procédure d'appel et aucune exigence relative au domicile dans la province.

Ce mécanisme de partage des frais comporte une formule flexible qui tient compte de la situation financière de la province et qui utilise sa productivité comme indicateur. Le gouvernement rembourserait aux provinces qui se conformeraient aux conditions établies le montant le plus élevé selon les deux modes de calcul suivants, soit

a) la moitié de toutes les dépenses provinciales ou municipales qui auront été contractées pour des services de garderie ou de soutien aux familles, soit

b) une proportion du PNB par habitant, divisée par le produit provincial par habitant, multipliée par 50% des dépenses provinciales ou municipales engagées pour des services de garderie ou de soutien aux familles, sans dépasser 90%.

Cette formule diminue donc les frais de partage des provinces dont le produit par habitant est inférieur à la moyenne du produit national par habitant. Sa flexibilité résout le problème des provinces qui aimeraient profiter de la formule du partage des frais, mais qui manquent de fonds (ou de ressources) pour instaurer un service à frais partagés ou maintenir leur part de 50%. Une formule du genre est essentielle si l'on veut tenir compte des variantes dans la capacité fiscale des provinces.

Aux termes de la proposition du Manitoba, les provinces de l'Alberta, de la Saskatchewan et de l'Ontario, par exemple, se situeraient au-dessus de la moyenne nationale et par conséquent recevraient du gouvernement fédéral un remboursement de 50% de leurs dépenses. D'autres provinces obtiendraient davantage: pour chaque dollar dépensé, le Manitoba, entre autres, recevrait 54 ¢, le Québec, 59 ¢ et le Nouveau-Brunswick, 75 ¢[20]. Le tableau 1 donne une analyse complète des effets de cette proposition.

La proposition du Manitoba comporte deux autres dimensions d'ordre fiscal:

a) une subvention dans chaque province de 20 $ par habitant qui serait affectée au coût des immobilisations des garderies pour une période de dix ans[21], et

b) une subvention, dans chaque province, de 2 $ par habitant qui serait destinée à la recherche sur les services de garderie et de soutien aux familles et à l'évaluation de ces services.

Pour recevoir des contributions du gouvernement fédéral, les provinces devraient, en plus de remplir les conditions déjà mentionnées, fournir les renseignements demandés et reconnaître l'apport fédéral de façon appropriée. Par suite de la proclamation de la loi proposée, les articles

du Régime d'assistance publique du Canada qui permettent le partage des frais des services de garderie et de soutien familial seraient abrogés et intégrés à la nouvelle loi.

TABLEAU 1

PROPOSITION DU MANITOBA VISANT LE PARTAGE VARIABLE DES FRAIS

Province	Rapport du PNB par habitant au PPB par habitant[a]	Dépenses brutes pour les services de garderie et de soutien aux familles[b]	Contribution fédérale ($)[c]	Contribution fédérale (%)
Colombie-Britannique	1,02	17 544 700	8 947 800	51
Alberta	0,67	27 653 300	9 280 200	33,6
Saskatchewan	0,95	13 977 100	6 553 700	47,5
Manitoba	1,08	20 306 800	10 965 700	54
Ontario	0,93	70 009 400	32 554 400	46,5
Québec	1,18	74 845 500	44 158 900	59
Nouveau-Brunswick	1,50	2 798 000	2 098 500	75
Nouvelle-Écosse	1,45	5,389 000	3 907 000	72,5
Île-du-Prince-Édouard	1,66	609 800	506 100	83
Terre-Neuve	1,76	2 038 300	1 793 800	88

[a] Selon les calculs des fonctionnaires du Manitoba à partir du Quarterly Provincial Forecast: Gross Domestic Product for Canada and the Provinces, Conference Board du Canada.

[b] Les fonctionnaires du Manitoba ont obtenu ces renseignements au cours d'entretiens téléphoniques avec des fonctionnaires des autres provinces qui s'occupent de la question des garderies. Les chiffres cités ne comprennent pas le financement provincial des centres privés à but lucratif.

[c] Les pourcentages ont été obtenus en prenant 50% du montant des dépenses brutes indiqué à la colonne 3 et en le multipliant par l'indicateur de rapport de la colonne 2.

La proposition du partage conditionnel des frais du Manitoba est alléchante pour bien des raisons. Elle permettrait un apport de fonds supplémentaires destinés aux dépenses de garderie. Ceci produirait les mêmes résultats que la subvention conditionnelle proposée par la CDCAA: financement stable et soutenu, amélioration de l'accessibilité et probablement de la qualité. En outre, la proposition du Manitoba exige la participation fiscale des deux niveaux de gouvernement et élimine de la sorte le principal inconvénient de la proposition de subvention conditionnelle. L'option du Manitoba comporte d'autres caractéristiques qui ont leur importance pour la création d'un réseau complet de garderies: partage flexible des frais de sorte qu'il est possible d'établir ces services de façon convenable dans toutes les régions du Canada, quelle que soit leur capacité fiscale. L'obligation de fournir des renseignements pertinents à intervalles réguliers assure un contrôle tandis que la disposition touchant la reconnaissance des contributions fédérales répond au désir de «visibilité» du gouvernement fédéral. D'autres dispositions de la loi proposée, comme celle sur l'établissement de normes fédérales et cette autre qui prévoit une limite aux frais imposés aux usagers, peuvent être considérées litigieuses ou soulever tant de susceptibilités qu'il serait sans doute préférable de les laisser de côté en tant que conditions à un partage des frais de la part du gouvernement fédéral.

La proposition du Manitoba mérite sérieuse réflexion. Une faiblesse importante de cette option de partage conditionnel des frais, cependant, est le temps qu'il faudrait pour négocier pareille entente; il peut s'écouler bien des années avant qu'elle ne soit acceptée. En outre, le fait que la limite de la contribution fédérale soit fixée à 90 % des frais réels peut amener un gouvernement fédéral préoccupé de restreindre ses dépenses à hésiter grandement.

2.4 Troisième option: la combinaison du transfert conditionnel et du partage conditionnel des frais

Une troisième option propose une combinaison de la subvention conventionnelle du gouvernement fédéral aux provinces avec le partage conditionnel des frais par les deux niveaux de gouvernement[22].

L'objet de cette option étant d'aider à la création d'un réseau de garderies au pays, sa dimension conditionnelle est donc essentielle. Le gouvernement fédéral accorderait son aide financière à la condition que les provinces lui fournissent les renseignements utiles pour montrer que les fonds servent à financer des garderies sans but lucratif, qui détiennent une licence et qui, de préférence, sont dotées d'un conseil d'administration composé de parents ou d'un comité consultatif où les parents sont représentés. Les familles qui offrent des services de garderie auraient droit à ce financement pourvu qu'elles soient titulaires d'une licence et qu'un organisme provincial, municipal ou une agence autorisée à but non lucratif exerce sur eux une surveillance.

La subvention conditionnelle, affectée au coût de fonctionnement serait calculée à 3 $ par jour pour chaque place dans une garderie sans but lucratif autorisée pour une période de cinq ans au maximum, à compter du 1er janvier 1986. Cette subvention vise à faire un apport initial de fonds

pour stabiliser les services actuels et aider au développement d'un réseau complet de garderies d'ici à ce qu'une proposition à long terme - un accord permanent de partage des frais, par exemple - soit adoptée. Le tableau 2 montre une estimation du coût de la subvention conditionnelle.

TABLEAU 2

CONTRIBUTIONS FÉDÉRALES AUX PROVINCES FONDÉES SUR LE PAIEMENT DE 3 $ PAR PLACE[a]

Province	Places dans centres sans but lucratif[b]	Places de garderie dans des familles	Total sans but lucratif et familles	Contribution fédérale ($) par place	Total des contributions fédérales ($)
Colombie-Britannique	5 369	2 818	8 187	780	6 385 860
Alberta	8 912	3 159	12 071	780	9 415 380
Saskatchewan	2 993	1 404	4 397	780	3 429 660
Manitoba	6 010	1 239	7 249	780	5 654 220
Ontario	26 000	5 889	31 889	780	24 873 420
Québec	19 775	1 182	20 957	780	16 346 460
Nouveau-Brunswick	1 716	-	1 716	780	1 338 480
Nouvelle-Écosse	2 426	68	2 494	780	1 945 320
Île-du-Prince-Édouard	172	19	191	780	148 980
Terre-Neuve	186	-	186	780	145 080

[a] Ces chiffres représentent des calculs approximatifs (cinquante deux fois cinq jours par semaine, multiplié par 3 $ par jour).

[b] La situation de la garde de jour au Canada, 1983, Santé et Bien-être social Canada, p.11. Pour l'Alberta et l'Ontario, comprend les places dites «publiques».

Pendant la période de cinq ans prévue (1986-1991), les gouvernements fédéral et provinciaux négocieraient des accords de partage des frais des garderies. La formule à la base de ces accords prévoirait que le gouvernement fédéral serait tenu de verser aux provinces le montant le plus élevé selon les modes de financement suivants: 50 % des dépenses réelles engagées ou une somme variable pour les mêmes fins. L'accord de partage des frais comprendrait comme élément fondamental les mêmes conditions que la subvention directe.

L'accord de partage des frais procurerait aux provinces un paiement de transfert plus élevé que ne le serait une subvention directe; il serait donc préférable, dans leur intérêt, du point de vue fiscal, de négocier au plus tôt un accord de ce genre. La subvention, par ailleurs, prendrait fin au bout de cinq ans, qu'on en soit venu ou non à un accord de partage des frais. La raison qui milite en faveur de cette dernière mesure est double: permettre au gouvernement fédéral de prévoir dans une certaine mesure ses dépenses budgétaires et inciter les provinces à s'engager dans le partage des frais tout en donnant la preuve de la bonne volonté et de l'appui du gouvernement fédéral à la mise sur pied d'un réseau de garderies au Canada.

La proposition du Manitoba pourrait servir de fondement à l'accord de partage des frais que comporte cette troisième option. Du fait qu'elle prend comme point d'appui de sa flexibilité la productivité des provinces et qu'elle fait la comparaison entre l'activité économique d'une province pour une période de temps donnée et celle du pays dans son ensemble, la formule semble offrir une mesure appropriée de la capacité d'une province à financer certains services. Elle tient compte des variantes dans la capacité des provinces à financer des programmes importants. Bien que les calculs du produit provincial brut soient tenus en général pour des données expérimentales, ils pourraient être affinés pendant les négociations pour produire un meilleur indicateur. Quoi qu'il en soit, le principe du partage flexible des frais doit constituer un élément essentiel de toute nouvelle entente fiscale si l'on veut tenir compte des capacités variables des provinces dans la mise sur pied d'un réseau à l'échelle du pays[23].

Il faut de plus s'intéresser au coût des immobilisations des garderies si l'on veut résoudre le problème que pose l'accessibilité à des endroits autorisés et de qualité. Un troisième élément de la présente option serait donc d'y inclure une subvention au titre du coût des immobilisations, calculée à raison de 20 $ par année pendant dix ans pour chaque enfant d'au plus 12 ans de la province ou du territoire bénéficiaire.

La présente option offre une combinaison des meilleurs éléments des propositions de la CDCAA et du gouvernement du Manitoba. Elle est conçue de façon à résoudre certains problèmes propres à chacune grâce à l'octroi d'une subvention initiale à court terme (pour les cinq prochaines années) et à la mise sur pied d'un accord permanent de partage des frais.

De ces trois options, il ressort que le gouvernement fédéral semble prêt à jouer un rôle déterminant grâce à son pouvoir de dépenser comme il l'a d'ailleurs fait par le passé pour d'autres programmes importants.

3. CONCLUSION

Dans la première partie de notre exposé, nous avons brièvement décrit certaines méthodes financières que les gouvernements fédéral et provinciaux utilisent couramment pour leur contribution au financement de programmes qui sont nettement reconnus de compétence provinciale.

Les deux niveaux de gouvernement contribuent au financement des garderies, mais la somme de leur contribution se limite à 154 $ par tête[24] et des problèmes aigus demeurent quant à l'accessibilité à des services autorisés.

Deux propositions pour le financement des garderies ont été faites récemment, l'une par la Canadian Day Care Advocacy Association (CDCAA) et l'autre par le gouvernement du Manitoba. Dans la deuxième partie de notre étude, nous avons examiné chacune de ces options et nous en avons analysé les points forts et les points faibles. De plus, nous avons exposé une troisième option qui cherche à combiner les meilleurs éléments des deux premières.

Il est évident que le manque de garderies autorisées de qualité et à prix abordable constituera un problème de politique sociale de première importance au cours de la prochaine décennie et des propositions du genre de celles-ci méritent un examen attentif lorsque l'on cherche une solution à un problème très pressant.

NOTES

[1]Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Le fédéralisme fiscal au Canada, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

[2]Boadway, Robin W., Intergovernmental Transfers in Canada, Toronto, 1980, p. 2.

[3]Groupe de travail parlementaire, Fédéralisme fiscal.

[4]Courchene, Thomas J., «Canada's New Equalization Program: Description and Evaluation», Analyse de politiques, vol. IX, numéro 14, 1983.

[5]Toutes les provinces ne sont pas d'accord sur l'utilisation de cette norme des cinq provinces qui sert de point de référence depuis 1982.

[6]Gouvernement du Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales, Programmes et activités fédéraux-provinciaux: répertoire, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

[7]En 1983-1984 et 1984-1985, les augmentations au titre de l'enseignement post-secondaire ont été fixées à 6 et 5 % respectivement. En 1985-1986, il est prévu que l'augmentation sera de nouveau établie selon l'échelle mobile du PNB. Les contributions pour la santé ont continué et continueront à être relevées en fonction de la moyenne mobile de trois ans du PNB.

[8]Aux termes des accords antérieurs de partage des frais, le Québec recevait une réduction spéciale de 16 points d'impôt sur le revenu des particuliers. Dans le cadre du FPE, cette réduction spéciale est tombée à 8,5 points. La valeur du transfert est demeuré la même; celui-ci a simplement été accordé dans une proportion différente en espèces/paiement de transfert du fait que le Québec a préféré renoncé à la formule telle qu'elle est appliquée aux autres provinces.

[9]Gouvernement du Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales, Programmes et activités fédéraux-provinciaux: Répertoire, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 119.

[10]Dans une vérification des besoins, on tient compte des besoins du requérant, de son revenu et de ses biens pour déterminer s'il a droit à des prestations. Ses besoins sont mesurés en comparaison de son revenu, et une assistance est accordée pour tout manque établi. Les besoins matériels des requérants sont en général la nourriture, le logement, les vêtements, le combustible, les services d'utilité publique, les fournitures ménagères et les services répondant aux besoins personnels; ces besoins fondamentaux sont déterminés en fonction d'échelles de taux ou des coûts réels. Le revenu et les biens sont l'objet d'exemptions établies. Le fait de posséder des biens au-delà des montants fixés peut amener la suppression du droit à des prestations.

[11]Dans une vérification du revenu, on tient compte seulement du revenu du requérant pour déterminer s'il a droit à des prestations. Cette vérification est en général le plus souvent employée pour établir si, vraisemblablement, le requérant peut satisfaire ses besoins.

[12]Hill, Karen et Joan Riggs, Funding of Social Services for Women, Conseil canadien du développement social, décembre 1982, p. 11.

[13]Gouvernement du Canada, Bureau des relations fédérales provinciales, Programmes et activités fédéraux-provinciaux: Répertoire, Approvisionnements et Services Canada, 1984.

[14]Gouvernement du Canada, Condition féminine Canada, Le financement de la garde d'enfants au Canada, document préparé pour la troisième conférence annuelle des ministres responsables de la situation de la femme des gouvernements du Canada, des provinces et des territoires, Niagara-on-the-Lake (Ontario), 29 et 30 mai 1984.

[15]Boadway, Robin W., Intergovernmental Transfers in Canada, Toronto, 1980, p. 32.

[16]Canadian Day Care Advocacy Association, Beginning to Solve Canada's Day Care Crisis: Short-Term and Long-Term Proposal, exposé présenté à la Commission d'enquête sur l'égalité dans l'emploi, novembre 1983. Renseignements complétés par des entrevues.

[17]Du fait que cette proposition se fonde sur la population plutôt que sur les services actuels, elle vise en partie à compenser les disparités entre les provinces.

[18]Gouvernement du Canada, Condition féminine Canada, Le financement de la garde d'enfants au Canada, 1984.

[19]Towards a National Day Care Program: The Canada Day Care and Family Support Services Act. Document joint à une lettre de Muriel Smith, ministre des Services communautaires du Manitoba, adressée à M. Jake Epp, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, et datée du 6 novembre 1984. Renseignements complétés par des entrevues.

[20]Chiffres fournis par des fonctionnaires du gouvernement du Manitoba.

[21]On note dans la proposition que la caisse d'aide à la santé qui a permis d'instaurer l'assurance-santé a inspiré l'idée d'une caisse pour le coût des immobilisations. La caisse d'aide à la santé a été constituée en 1966 et a existé jusqu'en 1980. Pendant cette période, le gouvernement fédéral a versé la somme de 500 millions de dollars, somme destinée à offrir de l'aide financière aux provinces dans la «planification, l'acquisition, la construction, la rénovation et l'équipement de services de formation en matière de santé». Le gouvernement fédéral payait jusqu'à 50 % des «frais raisonnables» entraînés par des programmes présentés par les provinces et approuvés par le ministre fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social. Les projets d'écoles de médecine, d'hôpitaux d'enseignement et d'écoles dentaires, de soins infirmiers et de pharmacie étaient admissibles. Tous les frais d'équipement de base nécessaire à l'exploitation d'un centre de formation en matière de santé pouvaient faire l'objet d'un partage.

[22]Le concept de cette proposition a pris naissance à la suite de discussions ayant eu lieu entre les membres du groupe d'étude sur les garderies. Jane Bertrand et Susan Colley propose une variante de cette option dans leur exposé intitulé Discussion Paper Prepared for the National Action Committee on the Status of Women Social Services Committee, janvier 1983.

[23]La reconnaissance de la capacité fiscale variable des provinces, ainsi que la nécessité d'un équilibre, est un élément fondamental de la formule de péréquation étudiée dans la première partie de cet exposé. Cet élément est aussi à la base des ententes-cadres de développement sur le partage différentiel des frais prévus par le ministère de l'Expansion économique régionale. Selon la publication Programmes et activités fédéraux-provinciaux, (1982-83), «À la lumière des capacités fiscales et des besoins de développement relatifs des provinces, et des priorités déjà décrites en matière de développement régional, le Cabinet a approuvé les taux maximaux suivants pour le partage des frais dans le cadre des ententes auxiliaires: 90 %, Terre-Neuve; 80 %, Nouvelle-Écosse et Nouveau-Brunswick; 60 %, Québec, Manitoba, Saskatchewan, Yukon et Territoires du Nord-Ouest; 50 %, Ontario, Alberta et Colombie-Britannique». Il ressort donc qu'il existe des antécédents dans l'établissement d'un financement fédéral différent aux provinces, fondé au moins en partie sur leur capacité fiscale.

[24]Gouvernement du Canada, Condition féminine Canada, Le financement de la garde d'enfants au Canada, 1984.

BIBLIOGRAPHIE

Bertrand Jane et Susan Colley, Discussion Paper Prepared for the NAC Social Services Committee, janvier 1983.

Boadway, Robin W., Intergovernmental Transfers in Canada, Toronto, 1980.

Boadway, Robin et Frank Flatters, Une analyse économique de la péréquation, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, 1982.

Canadian Day Care Advocacy Association, Beginning to Solve Canada's Day Care Crisis: Short-Term and Long Term Proposal, exposé présenté à la Commission d'enquête sur l'égalité dans l'emploi, novembre 1983.

Courchene, Thomas J., Canada's New Equalization Program: Description and Evaluation, analyse de politiques, vol. IX, n° 14, 1983.

Gouvernement du Canada, Ministère des Finances, Canada's Fiscal Equalization Program, octobre 1984.

Gouvernement du Canada, Bureau des relations fédérales-provinciales, Programmes et activités fédéraux-provinciaux: répertoire, Ottawa 1984.

Gouvernement du Canada, Santé et Bien-être social Canada, Précis sur les programmes de sécurité sociale, octobre 1982.

Gouvernement du Canada, Condition féminine Canada, Le financement de la garde d'enfants au Canada, exposé préparé pour la troisième conférence annuelle des ministres responsables de la situation de la femme, des gouvernements du Canada, des provinces et des territoires, Niagara-on-the-Lake (Ontario), 29 et 30 mai 1984.

Gouvernement du Manitoba, Towards a National Day Care Program: The Canada Day Care and Family Support Services Act, document joint à une lettre de Muriel Smith, ministre des Services Communautaires du Manitoba, adressée à M. Jake Epp, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, et datée du 6 novembre 1984.

Hill, Karen et Joan Riggs, Funding of Social Services for Women. Exposé préparé pour le Comité décisionnel national sur la situation de la femme. Conseil canadien de développement social, décembre 1982.

Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, Le fédéralisme fiscal au Canada, Ottawa 1981.

LA CRÉATION D'EMPLOIS DANS LE SECTEUR DE LA GARDE DES ENFANTS

Étude de Nancy Tienhaara
réalisée pour le
Groupe d'études sur la garde des enfants
Janvier 1985

TABLE DES MATIÈRES

PAGE

PRÉFACE

1. MODÈLE DE CRÉATION D'EMPLOIS DANS LE SECTEUR DE LA GARDE DE JOUR..... 121

1.1 La situation actuelle de l'emploi et les possibilités d'expansion dans le secteur de la garde de jour..... 122

1.1.1 Situation actuelle de l'emploi..... 122
1.1.2 Possibilités de création d'emplois..... 123

1.2 La politique fédérale dans le secteur de la garde de jour..... 123

1.2.1 Politique actuelle..... 123
1.2.2 Initiatives fédérales possibles..... 124

1.3 Modèle pour l'estimation des possibilités de création d'emplois de diverses initiatives gouvernementales dans le secteur de la garde de jour..... 126

1.3.1 Impératifs..... 126
1.3.2 Modèles existants..... 126
1.3.3 Modèle du secteur de la garde de jour..... 127
Nouvelles places, nouveaux emplois et coûts supplémentaires pour l'État
Scénario n° 1..... 130
Scénario n° 2..... 131
Scénario n° 3..... 132
Scénario n° 4..... 133

1.4 Les contraintes..... 134

1.4.1 Contraintes de l'offre..... 135
1.4.2 Facteurs influant sur la demande..... 140
1.4.3 Contraintes du financement..... 149

1.5 Les délais d'exécution..... 151

1.5.1 Initiatives axées sur l'offre..... 151
1.5.2 Initiatives axées sur la demande..... 152

1.6 Les fuites..... 154

1.6.1 Offre..... 154
1.6.2 Demande..... 154
1.6.3 Gouvernement..... 157

PAGE

1.7 Les effets de rétroaction..... 159

1.7.1 Offre..... 159
1.7.2 Demande..... 161
1.7.3 Gouvernement..... 162

1.8 Les facteurs exogènes..... 164

2. PROGRAMMES DE CRÉATION DIRECTE D'EMPLOIS..... 166

2.1 Historique de la création directe d'emplois..... 167

2.2 Les objectifs de la création d'emplois..... 168

2.3 L'utilisation des fonds de création d'emplois dans le secteur de la garde des enfants..... 170

2.3.1 Le programme RELAIS..... 170
2.3.2 Le programme Été Canada..... 172
2.3.3 Les Projets de services communautaires du Canada..... 173
2.3.4 Les Projets de développement communautaire du Canada..... 175

2.4 Les répercussions des programmes de création directe d'emplois sur le secteur de la garde des enfants..... 178

2.4.1 Inconvénients..... 178
2.4.2 Avantages..... 182

2.5 Autres possibilités de création d'emplois..... 183

2.6 Les possibilités futures..... 183

3. PROGRAMMES D'AIDE À L'INDUSTRIE..... 186

3.1 Les instruments de la politique industrielle..... 187

3.1.1 Instruments interventionnistes..... 187
3.1.2 Instruments non interventionnistes..... 190

3.2 Les programmes du ministère de l'expansion industrielle régionale..... 194

3.2.1 Le programme de développement industriel et régional..... 194
3.2.2 Application du PDIR au secteur de la garde de jour..... 196

PAGE

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS..... 199

NOTES..... 206

ANNEXES :

Annexe 1 : Calcul du nombre d'emplois dans le marché parallèle de la garde de jour..... 210
Annexe 2 : Programme du modèle de création d'emplois..... 213

BIBLIOGRAPHIE..... 217

PRÉFACE

Le présent rapport est fondé sur le mandat suivant, établi par le Groupe d'étude sur la garde des enfants :

> Entreprendre des recherches sur les possibilités de création d'emplois dans le secteur de la garde de jour et proposer des plans d'action démontrant les effets directs et indirects d'un financement public accru de la garde de jour sur la création d'emplois dans le secteur. Les possibilités de financement public comprennent ce qui suit :
>
> - subventions directes aux fournisseurs de services de garde (comme celles que propose l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance (ACPSGE);
>
> - subventions aux parents dans le cadre du régime fiscal ou autrement;
>
> - subventions aux familles à faibles revenus, ou subventions inversement liées au revenu familial.
>
> Dans l'estimation du coût des différentes initiatives gouvernementales possibles, il faut définir les hypothèses posées au sujet des variables suivantes :
>
> - répercussions sur le prix courant des services;
>
> - répercussions sur les décisions prises par les parents;
>
> - répercussions sur les salaires.
>
> Éléments de l'étude :
>
> 1. Examiner la documentation sur la création d'emplois et le développement du marché du travail, afin d'élaborer un modèle approprié permettant d'estimer le nombre de nouveaux emplois pouvant découler de dépenses gouvernementales dans le secteur de la garde de jour;
>
> 2. Examiner la législation et les pratiques fédérales et provinciales en matière de création d'emplois pour déterminer dans quelle mesure elles ont servi et peuvent encore servir à créer des emplois permanents dans le secteur de la garde de jour;

3. Examiner la législation, la réglementation et les lignes directrices du ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR) en matière d'aide à l'industrie, pour déterminer si elles permettent au Ministère d'administrer un régime de subventions aux établissements de garde de jour (comme celui que propose l'ACPSGE).

1. MODÈLE DE CRÉATION D'EMPLOIS DANS LE SECTEUR DE LA GARDE DE JOUR

1.1 LA SITUATION ACTUELLE DE L'EMPLOI ET LES POSSIBILITÉS D'EXPANSION DANS LE SECTEUR DE LA GARDE DE JOUR

1.1.1 Situation actuelle de l'emploi

Le nombre total d'emplois dans le marché autorisé est très petit par rapport aux autres secteurs d'activité du Canada.

D'après les estimations de l'emploi dans le marché autorisé de la garde de jour, il existe actuellement 18 200 emplois dans les garderies et 3 004 autres dans les foyers de garde en milieu familial, soit au total 21 204 emplois à temps plein et à temps partiel, représentant 20 475 années-personne[1]. Ce nombre est extrêmement bas en comparaison du nombre total d'emplois dans la population active du Canada. En juillet 1984, cette dernière comprenait en effet 9 910 000 salariés (chiffres désaisonnalisés comprenant les travailleurs à temps plein et à temps partiel)[2]. Le marché autorisé de la garde de jour n'emploie donc que 0,2 % des salariés du Canada.

Le marché «parallèle» de la garde de jour représente la plus grande part du secteur.

En 1984, le marché autorisé de la garde de jour ne s'occupait que de 13 % des enfants de parents travaillant ou étudiant à temps plein. Les 87 % restants étaient gardés par les parents eux-mêmes, des frères et des soeurs ou, dans ce qu'on appelle le «marché parallèle» de la garde de jour, c'est-à-dire par des voisins, d'autres membres de la famille, des gardiennes ou d'autres fournisseurs de services non autorisés.

Il est peu probable que des enquêtes sur l'emploi permettent de recenser la plupart des personnes faisant partie de ce marché parallèle. En effet, elles peuvent difficilement admettre leur activité à un fonctionnaire quelconque, surtout dans le cadre d'une enquête officielle, puisque la plupart ne déclarent pas à l'impôt, le revenu qu'elles tirent de ce travail.

En l'absence de statistiques sûres sur la taille du marché parallèle, on ne peut qu'estimer les chiffres voulus. Et, comme on connaît mal tant le nombre total d'enfants gardés que le nombre d'enfants par gardienne dans ce marché, il est nécessaire de formuler un certain nombre d'hypothèses. C'est ce que nous avons fait à l'annexe 1. Nos calculs ont donné les résultats suivants :

84 549 emplois à temps plein pour la garde d'enfants de 6 ans et moins;
14 688 emplois à temps partiel pour la garde d'enfants de 6 à 12 ans;
91 893 années-personne.

Bien qu'on ne puisse considérer ces chiffres comme une évaluation exacte de l'emploi dans le marché parallèle de la garde de jour, ils permettent quand même de conclure que l'emploi total dans le marché parallèle est de quatre fois et demie supérieur au niveau estimatif de l'emploi dans le marché autorisé.

1.1.2 Possibilités de création d'emplois

Étant donné la taille du marché autorisé de la garde de jour, il est clair qu'on ne peut justifier des initiatives fédérales de création d'emplois dans ce secteur en fonction de leurs effets globaux sur l'économie nationale. Il est tout aussi clair cependant qu'une politique gouvernementale qui permettrait d'intégrer un important marché parallèle dans la population active officiellement recensée, présenterait des avantages économiques à caractère général.

Tout projet fédéral tendant à créer des emplois dans le secteur de la garde de jour doit néanmoins pouvoir être jugé en fonction de ses répercussions sur le marché autorisé. Bien sûr, quelques milliers de nouveaux emplois seraient négligeables à l'échelle nationale, mais ils représenteraient un progrès considérable dans ce secteur particulier.

1.2 LA POLITIQUE FÉDÉRALE DANS LE SECTEUR DE LA GARDE DE JOUR

1.2.1 Politique actuelle

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral finance directement la garde des enfants de deux manières :

- soutien des parents à faibles revenus qui travaillent, par l'entremise du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC),
- déduction fiscale pour les frais de garde d'enfants.

Les principales lacunes qu'on attribue à ces mesures sont les suivantes :

RAPC : Le Régime d'assistance publique est essentiellement un service de bien-être social destiné à aider les familles «dans le besoin» ou susceptibles de l'être. Seules les familles dont le revenu est égal ou inférieur au seuil provincial de l'assistance sociale sont admissibles à des subventions pour les frais de garde de jour, dans le cadre du RAPC.

Déductions fiscales : La déduction fiscale pour frais de garde d'enfants offre une aide limitée aux parents qui versent des frais de garde. On peut déduire de son revenu un maximum de 2 000 $ par enfant (il existe également un plafond sur le nombre total d'enfants), en dépit du fait que la garde de jour autorisée peut en moyenne coûter 3 500 $ par an. Les familles économiquement faibles n'ont pas un revenu suffisant pour profiter de la déduction, tandis que les familles à revenus élevés en bénéficient d'une façon disproportionnée.

1.2.2 Initiatives fédérales possibles

Les groupes s'intéressant à la garde de jour et, en particulier, les partisans d'un régime universel de garde des enfants, ont proposé divers plans au gouvernement fédéral. Ces plans se fondent en général sur la conviction que le gouvernement doit chercher à établir un système universel de garde sans but lucratif, financé à même les fonds publics[3].

Le coût extrêmement élevé d'un régime universel a, par ailleurs, porté d'autres chercheurs à favoriser d'autres politiques. On trouve dans les écrits de Michael Krashinsky une analyse détaillée des inconvénients économiques d'un système de garde entièrement gratuit.

Les possibilités que nous examinons dans le présent rapport représentent un échantillon des initiatives réalisables dont on peut évaluer le prix de revient et qu'il est possible de comparer quant à leur potentiel de création d'emplois.

(a) Subventions pour les frais de garde dans les établissements autorisés

Le versement de subventions directes pour la garde des enfants dans les établissements autorisés reviendrait, pour le gouvernement fédéral, à assumer une partie ou la totalité des frais que les parents acquittent à l'heure actuelle.

Nous examinons deux niveaux de subventions :

- 100 % des frais courants de garde par nouvelle place créée,
- 50 % des frais courants de garde par nouvelle place créée.

(b) Versement de frais supplémentaires

Dans son mémoire à la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, l'ACPSGE propose que le gouvernement fédéral verse une subvention de 5 $ par jour et par place aux garderies sans but lucratif et aux foyers de garde autorisés. Les petites garderies à but lucratif seraient admissibles à la subvention, mais seulement pendant trois ans. Le montant serait indexé sur l'Indice des prix à la consommation[4].

Cette initiative se distingue de la précédente par le fait que la subvention s'ajouterait au prix courant des services de garde et qu'elle serait limitée aux établissements sans but lucratif. Comme nous ne posons, dans le présent rapport, aucune hypothèse quant au genre d'établissements dans lesquels les emplois seraient créés, nous considérons dans notre modèle que toutes les nouvelles places seraient admissibles à la subvention.

(c) Création directe d'emplois

Puisque le recrutement de personnel constitue un problème financier chronique pour les garderies, le gouvernement pourrait assumer directement les frais de personnel nécessaires pour augmenter le nombre des places de garde autorisées, en prenant à sa charge les dépenses salariales et administratives liées aux nouveaux employés.

(d) Dispositions fiscales : pleine déduction des frais de garde et crédit d'impôt facultatif

Les services de garde autorisés seraient peut-être plus abordables pour les parents qui travaillent si ces derniers pouvaient bénéficier de la pleine déduction des frais de garde de tous leurs enfants. On peut calculer le coût de cette initiative, en ce qui concerne les nouveaux parents qui ont recours aux services de garde autorisés, en multipliant le taux d'imposition marginal moyen (17 %) des parents qui réclament actuellement cette déduction, par l'augmentation de la déduction permise.

On pourrait également remédier à la principale faiblesse des dispositions fiscales actuelles relatives aux frais de garde (leurs dispositions inéquitables) en introduisant un crédit d'impôt pour la garde des enfants, profitant aux parents à faibles et moyens revenus. Nous supposons, dans le présent rapport, que 42,6 % des familles recevraient un plein crédit équivalant à un tiers des frais de garde acquittés, que 48,6 % recouvreraient un sixième de leurs frais et que les familles restantes ne seraient pas admissibles. Nous avons adopté ces chiffres en nous basant sur les données de revenu les plus récentes et les plus complètes sur les familles comprenant une mère qui travaille et des enfants de moins de six ans[5]. Les proportions choisies correspondent à la répartition des revenus des conjoints : 42,6 % gagnent moins de 20 000 $ et 48,6 % de 20 000 $ à 40 000 $. Cette hypothèse est donc conciliable avec le crédit d'impôt pour enfants qui est calculé en fonction du revenu familial total. En relevant le plafond des revenus admissibles et en liant le crédit d'impôt au recours à des services de garde autorisés, on pourrait encourager beaucoup de parents à passer du marché parallèle au marché autorisé de la garde de jour.

(e) Solutions mixtes

Toute combinaison des initiatives mentionnées ci-dessus est possible si l'on cherche à maximiser les avantages et à minimiser les inconvénients de chacune.

Pour que ces diverses initiatives soient aussi directement comparables que possible, en fonction de leur coût et de leurs répercussions sur la création d'emplois dans le secteur de la garde de jour, il est nécessaire d'éliminer le plus grand nombre possible de sources de fluctuations. Nous avons par conséquent posé deux hypothèses très importantes à cet égard :

- Les programmes actuels sont maintenus (RAPC et déductions fiscales), et

- Les coûts calculés ne comprennent pas le prix des programmes actuels et ne portent que sur les nouvelles places qui engendrent de nouveaux emplois dans les services de garde.

1.3 MODÈLE POUR L'ESTIMATION DES POSSIBILITÉS DE CRÉATION D'EMPLOIS DE DIVERSES INITIATIVES GOUVERNEMENTALES DANS LE SECTEUR DE LA GARDE DE JOUR

1.3.1 Impératifs

Compte tenu de la situation actuelle de l'emploi, des possibilités d'expansion et de la politique en vigueur dans le marché autorisé de la garde de jour, compte tenu aussi des recherches détaillées déjà faites pour le compte du Groupe d'étude sur la garde des enfants, il est évident que notre modèle doit tenir compte des faits suivants :

- Le marché autorisé de la garde de jour est très restreint;
- La garde de jour est un secteur de main-d'oeuvre : on estime que 75 % des coûts des garderies et des foyers de garde en milieu familial sont de nature salariale[6];
- Le marché autorisé de la garde de jour fonctionne actuellement à son plein rendement ou presque et pourrait faire face à des goulots d'étranglement en cas d'expansion;
- Les salaires payés dans le secteur sont beaucoup trop bas. Les demandes de financement accru découlent en partie du désir de faire monter ces salaires au niveau du marché;
- Les initiatives gouvernementales possibles se distinguent nettement les unes des autres par leurs mécanismes de mise en oeuvre et, partant, par les délais dans lesquels elles permettraient de créer de nouveaux emplois.

1.3.2 Modèles existants

Les modèles sont conçus pour simuler diverses situations, et sont utilisés pour diverses raisons. Les économistes fédéraux se servent actuellement de plusieurs genres de modèles pour estimer les effets sur l'emploi de diverses initiatives gouvernementales. Statistique Canada dispose d'un certain nombre de modèles d'entrée-sortie : «Open Output Determination Model», «Closed Model», «Price Model», «Energy Model», «Interregional Model». On se sert également du «Conference Board Model» et du «Focus Model».

Chacun de ces genres de modèles a des applications valables dans l'évaluation des effets sur l'emploi de certains changements de politique. Leur utilité pour un secteur comme celui de la garde de jour est cependant limitée pour les raisons suivantes :

- Les secteurs d'activité évalués sont plus importants.

- Il s'agit essentiellement de secteurs de capitaux pour lesquels l'analyse se fonde surtout sur les flux de matériaux, c'est-à-dire sur les mouvements de biens et de services entre des secteurs d'activité interdépendants. (Puisque 75 % des coûts dans le marché autorisé de la garde de jour sont de nature salariale, un quart seulement des dépenses consistent en frais d'exploitation pouvant donner lieu à des échanges de biens et de services avec d'autres secteurs.)

- Les modèles se fondent sur l'hypothèse que les secteurs à l'étude disposent d'une certaine capacité excédentaire et ne sont donc pas exposés à des goulots d'étranglement.

- Les modèles se fondent également sur l'hypothèse que les secteurs à l'étude ne subissent aucun changement de structure et, par conséquent, aucune modification importante des niveaux de salaires.

- Les périodes d'analyse sont fixes. (On considère par exemple que les prévisions d'entrée-sortie ont le plus de chances d'être exactes dans un délai de deux à cinq ans après un changement de politique[7].)

Les modèles existants n'ont pas tous ces inconvénients, mais ce sont tous des instruments de macroanalyse et non de microanalyse. Un modèle conçu pour évaluer les effets nets sur l'emploi d'une politique devant être appliquée à l'échelle nationale ne peut servir à étudier un petit secteur d'activité. De plus, ces modèles sont tous statiques et non dynamiques. Ils se basent sur une seule coupe transversale d'un secteur d'activité et ne peuvent donc servir à l'analyse d'une politique qui envisage de modifier la structure même du secteur considéré.

1.3.3 Modèle du secteur de la garde de jour

(a) Éléments du modèle

Tout modèle relatif au secteur de la garde de jour doit tenir compte de trois éléments :

- les éducatrices et les gardiennes, c'est-à-dire la source de l'offre dans le secteur;

- les parents qui travaillent, c'est-à-dire la source de la demande dans le secteur; et

- l'administration fédérale, c'est-à-dire la source de nouveaux fonds pour le financement du secteur.

Par souci de commodité, il est préférable de supposer, au départ du moins, que ces éléments constituent un système fermé et que les autres éléments à prendre en considération (comme les industries qui fournissent des biens et des services au secteur de la garde de jour ou qui en retirent des avantages) sont exogènes. Nous expliquerons cette hypothèse plus loin, lorsque nous examinerons la nature et l'importance des flux entre le secteur de la garde de jour et les autres secteurs de l'économie.

(b) Liens entre les éléments

L'analyse d'entrée-sortie comporte un concept utile, celui des liens, c'est-à-dire les flux de biens et de services entre secteurs d'activité interdépendants et l'incidence sur chacun des secteurs de changements de politique touchant l'un d'eux.

Il est possible d'adapter ce concept à un modèle du secteur de la garde de jour. L'analyse des flux entre les trois éléments qui découlent d'un changement de politique touchant un élément particulier permet d'évaluer le délai d'exécution, l'importance des répercussions et le succès des diverses initiatives considérées.

Nous pouvons examiner quatre genres de liens :

(i) Les contraintes
- Obstacles qui, dans chaque élément, peuvent compromettre le succès d'une initiative;

(ii) Les délais d'exécution
- Laps de temps au terme duquel les premiers résultats de l'initiative se manifestent sous la forme de nouveaux emplois;

(iii) Les fuites
- Fonds qui vont au marché parallèle ou à d'autres applications au lieu de servir à créer de nouveaux emplois dans le marché autorisé;

(iv) Les effets de rétroaction
- Changements possibles de chacun des éléments, découlant de l'application d'une initiative et pouvant avoir des incidences sur son succès ultérieur en matière de création d'emplois.

Bien sûr, il aurait été avantageux de quantifier ces liens et d'en faire des variables pouvant être manipulées dans une simulation informatisée du secteur de la garde de jour. Malheureusement, les données sur le secteur sont trop fragmentaires pour qu'on puisse choisir des variables de substitution assez sûres.

Par conséquent, les rapports caractérisant les éléments peuvent donner lieu à des hypothèses, des descriptions et même servir à améliorer les initiatives proposées, mais il est impossible, à l'heure actuelle, de les inclure dans un modèle reproduisant assez fidèlement les interactions très complexes du secteur de la garde de jour.

Nous donnons donc des descriptions détaillées des effets des quatre genres de liens sur chacun des éléments du modèle, à la suite des tableaux présentant les résultats de l'exécution du modèle selon quatre scénarios.

NOUVELLES PLACES, NOUVEAUX EMPLOIS ET COÛTS SUPPLÉMENTAIRES POUR L'ÉTAT

SCÉNARIO N° 1 : Augmentation de la demande satisfaite par tranches de 10 %

DONNÉES D'ENTRÉE DU MODÈLE :

Nouvelle demande satisfaite, 0-2 ans	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %
Nouvelle demande satisfaite, 2-12 ans	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %
Augm. des salaires, garderies	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Augm. des salaires, foyers	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Nouvelles places dans les foyers	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %

NOUVELLES PLACES CRÉÉES :

0-2 ans	8 722	17 445	26 167	34 890	43 612
2-6 ans	14 275	28 550	42 825	57 100	71 375
6-12 ans	3 995	7 990	11 985	15 981	19 976
Total	26 992	53 985	80 977	107 970	134 962

NOUVEAUX EMPLOIS CRÉÉS :

Garderies	2 142	4 284	6 426	8 569	10 711
Foyers	2 351	4 703	7 054	9 405	11 756
Total	4 493	8 987	13 480	17 974	22 467

COÛT POUR L'ÉTAT : (en millions de $)

Subventions de 100 %	86	172	258	344	430
Subventions de 50 %	43	86	129	172	215
Subvention de 5 $/jour de l'ACPSGE	35	70	105	140	175
Création directe d'emplois	64	128	192	256	320
Pleine déduction fiscale	5	11	16	22	27
Crédit d'impôt	19	38	58	77	96

NOUVELLES PLACES, NOUVEAUX EMPLOIS ET COÛTS SUPPLÉMENTAIRES POUR L'ÉTAT

SCÉNARIO N° 2 : Augmentation de 20 % de la demande satisfaite. Augmentation des salaires par tranches de 5 % dans les garderies et de 10 % dans les foyers de garde en milieu familial, avec augmentation correspondante des frais de garde.

DONNÉES D'ENTRÉE DU MODÈLE :

Nouvelle demande satisfaite, 0-2 ans	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %
Nouvelle demande satisfaite, 2-12 ans	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %
Augm. des salaires, garderies	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %
Augm. des salaires, foyers	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %
Nouvelles places dans les foyers	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %

NOUVELLES PLACES CRÉÉES :

0-2 ans	17 445	17 445	17 445	17 445	17 445
2-6 ans	28 550	28 550	28 550	28 550	28 550
6-12 ans	7 990	7 990	7 990	7 990	7 990
Total	53 985	53 985	53 985	53 985	53 985

NOUVEAUX EMPLOIS CRÉÉS :

Garderies	4 284	4 284	4 284	4 284	4 284
Foyers	4 703	4 703	4 703	4 703	4 703
Total	8 987	8 987	8 987	8 987	8 987

COÛT POUR L'ÉTAT : (en millions de $)

Subventions de 100 %	185	198	211	224	237
Subventions de 50 %	92	99	105	112	118
Subvention de 5 $/jour de l'ACPSGE	70	70	70	70	70
Création directe d'emplois	136	145	153	162	170
Pleine déduction fiscale	13	15	17	20	22
Crédit d'impôt	41	44	47	50	53

NOUVELLES PLACES, NOUVEAUX EMPLOIS ET COÛTS SUPPLÉMENTAIRES POUR L'ÉTAT

SCÉNARIO N° 3 : Augmentation de la demande satisfaite par tranches de 10 % pour les nourrissons et de 5 % pour les autres groupes d'âge.

DONNÉES D'ENTRÉE DU MODÈLE :					
Nouvelle demande satisfaite, 0-2 ans	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %
Nouvelle demande satisfaite, 2-12 ans	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %
Augm. des salaires, garderies	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Augm. des salaires, foyers	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Nouvelles places dans les foyers	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %
NOUVELLES PLACES CRÉÉES :					
0-2 ans	8 722	17 445	26 167	34 890	43 612
2-6 ans	7 137	14 275	21 412	28 550	35 687
6-12 ans	1 998	3 995	5 993	7 990	9 988
Total	17 857	35 715	53 572	71 430	89 287
NOUVEAUX EMPLOIS CRÉÉS :					
Garderies	1 597	3 193	4 790	6 386	7 983
Foyers	1 556	3 111	4 667	6 222	7 778
Total	3 152	6 304	9 456	12 608	15 760
COÛT POUR L'ÉTAT : (en millions de $)					
Subventions de 100 %	58	117	175	233	291
Subventions de 50 %	29	58	87	117	146
Subvention de 5 $/jour de l'ACPSGE	23	46	70	93	116
Création directe d'emplois	46	92	138	184	230
Pleine déduction fiscale	4	8	12	15	19
Crédit d'impôt	13	26	39	52	65

NOUVELLES PLACES, NOUVEAUX EMPLOIS ET COÛTS SUPPLÉMENTAIRES POUR L'ÉTAT

SCÉNARIO N° 4 : Augmentation de la demande satisfaite comme dans le scénario 3 et augmentation des salaires et des frais comme dans le scénario 2.

DONNÉES D'ENTRÉE DU MODÈLE :					
Nouvelle demande satisfaite, 0-2 ans	20 %	20 %	20 %	20 %	20 %
Nouvelle demande satisfaite, 2-12 ans	10 %	10 %	10 %	10 %	10 %
Augm. des salaires, garderies	5 %	10 %	15 %	20 %	25 %
Augm. des salaires, foyers	10 %	20 %	30 %	40 %	50 %
Nouvelles places dans les foyers	50 %	50 %	50 %	50 %	50 %
NOUVELLES PLACES CRÉÉES :					
0-2 ans	17 445	17 445	17 445	17 445	17 455
2-6 ans	14 275	14 275	14 275	14 275	14 275
6-12 ans	3 995	3 995	3 995	3 995	3 995
Total	35 715	35 715	35 715	35 715	35 715
NOUVEAUX EMPLOIS CRÉÉS :					
Garderies	3 193	3 193	3 193	3 193	3 193
Foyers	3 111	3 111	3 111	3 111	3 111
Total	6 304	6 304	6 304	6 304	6 304
COÛT POUR L'ÉTAT : (en millions de $)					
Subventions de 100 %	125	134	143	152	160
Subventions de 50 %	63	67	71	76	80
Subvention de 5 $/jour de l'ACPSGE	46	46	46	46	46
Création directe d'emplois	98	104	110	116	122
Pleine déduction fiscale	9	11	12	14	15
Crédit d'impôt	28	30	32	34	36

1.4 LES CONTRAINTES

Il est évident, d'après la documentation existante, que la demande de services de garde de jour, tant dans le marché autorisé que dans le marché parallèle, dépasse l'offre. Les longues listes d'attente des garderies donnent une idée de la demande dans le marché autorisé et, selon une enquête sur le marché parallèle de l'Ontario, «il est clair, d'après nos conversations avec les utilisateurs et les fournisseurs de services de garde parallèles, que la demande dépasse l'offre»[8].

La demande dépassant l'offre, le secteur de la garde de jour aurait dû prendre de lui-même de l'expansion, sans intervention extérieure, engendrant des emplois dans les marchés autorisé et parallèle, pour répondre à la demande de services. Mais la capacité du marché autorisé n'a pas suivi la demande à cause, semble-t-il, des prix trop bas du marché parallèle. La situation, dans ses grandes lignes, serait la suivante :

- Le marché autorisé assure des services de garde plus stables et de meilleure qualité que ceux du marché parallèle.

- S'ils avaient vraiment le choix, les parents préféreraient confier leurs enfants au marché autorisé.

- Cependant, à l'exception des familles à revenus élevés qui ont les moyens de payer le prix courant des services de garde, et des familles à très faibles revenus qui bénéficient de services de garde subventionnés, la plupart des parents qui travaillent ne peuvent se permettre les prix du marché autorisé.

- Le marché parallèle offre des services à des prix moins élevés.

- Par conséquent, les parents sont obligés de recourir au marché parallèle.

Les partisans d'un financement accru du marché autorisé se fondent sur ce raisonnement pour formuler les hypothèses suivantes :

- L'affectation de nouveaux fonds au marché autorisé de la garde de jour permettrait de stabiliser ou, mieux encore, de réduire les frais de garde imposés aux parents.

- Une telle réduction mettrait le marché autorisé à la portée d'un plus grand nombre de parents, ce qui diminuerait l'avantage actuellement détenu par le marché parallèle.

- À prix égal, les parents s'adresseraient au marché autorisé dont la qualité des services est supérieure.

- Par conséquent, plus de parents opteraient pour les services de garde autorisés.

- En même temps, un financement accru du marché autorisé réduirait les pressions financières auxquelles sont confrontés les établissements de garde.

- Le marché autorisé aurait alors les ressources nécessaires pour prendre de l'expansion et répondre à la demande actuelle et future.

- De nouvelles places et, par conséquent, de nouveaux emplois seraient donc créés dans le marché autorisé.

Le succès de toute nouvelle politique de financement visant à créer plus de capacité et plus d'emplois dans le marché autorisé dépend bien sûr de la valeur des hypothèses sur lesquelles se fonde la politique. Il est donc nécessaire d'examiner les contraintes qu'on peut déjà percevoir et de découvrir celles qui pourraient se manifester plus tard.

En suivant les grandes lignes de notre modèle, nous examinons tour à tour les contraintes imposées à chacun des éléments : l'offre (éducatrices et gardiennes), la demande (parents qui travaillent) et la source de financement (administration fédérale).

1.4.1 Contraintes de l'offre

Une publication du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, La situation de la garde de jour au Canada, donne les chiffres courants[9] de l'offre dans le marché autorisé. Après extrapolation de ces chiffres aux niveaux de 1984, le DPA Group Inc. établit ainsi la situation actuelle dans ce marché :

Total	156 032 places
Répartition selon l'âge	
0-2 ans	18 177 places
2-6 ans	118 010 places
6-12 ans	19 845 places
Répartition selon l'établissement	
Garderies	138 777 places
Foyers de garde	17 255 places

Les renseignements sur le nombre et la taille des garderies et des foyers de garde en milieu familial sont rares au Canada. Karyo Communications Inc. a compilé des données selon lesquelles il existerait au total 3 200 garderies et 3 296 foyers de garde à plein temps s'occupant d'enfants de six ans et moins[10].

On peut recourir à deux moyens pour développer les services de garde et accroître ainsi le nombre de places et d'emplois :

- expansion des établissements actuels;
- création de nouveaux établissements.

Nous examinons ci-dessous les avantages et les inconvénients de chacune de ces deux possibilités.

(a) Contraintes de l'expansion des établissements actuels

Divers facteurs nous portent à croire que l'expansion de la capacité des services de garde autorisés dans les établissements actuels poserait de sérieux problèmes.

Les établissements actuels sont concentrés dans certaines régions. Leur agrandissement aggraverait davantage la concentration géographique des services autorisés.

Les établissements de garde sont loin d'être uniformément répartis au Canada ou dans les grandes villes. Considérons, par exemple, ces chiffres relatifs à l'Ontario :

- En 1982, il y avait en Ontario 34 % de la population canadienne âgée de 0 à 9 ans, mais 37,7 % des places totales de garde de jour. (Pour le Québec, les mêmes chiffres étaient respectivement de 25,7 % des enfants et de 19,3 % des places[11].)
- En Ontario, la région du Nord avait, en 1980, moins de 5 % des inscriptions en garderie, mais plus de 11 % de la population provinciale âgée de 0 à 18 ans, tandis que la région du Centre avait plus de 40 % des inscriptions et moins de 34 % du nombre total d'enfants de la province[12].
- À Toronto même, les garderies ne se répartissent pas uniformément dans la région métropolitaine. «Pour des parents qui vivent à Scarborough et travaillent dans le centre-ville, une place vacante de garderie à Etobicoke n'est pas très utile[13].»

Des enquêtes effectuées ailleurs au Canada ont abouti aux mêmes conclusions. Selon une étude réalisée en 1980 sur les besoins et les services de garde de jour et de jardins d'enfants à Vancouver :

> Il y a à Vancouver d'importantes disparités régionales en ce qui concerne la garde de jour et l'éducation préscolaire. Avec 31,1 % de la population préscolaire, Vancouver-Ouest a 56,7 % des places en garderie et dans les jardins d'enfants. Seuls 11,5 % des enfants d'âge préscolaire de Vancouver-Est disposent de places dans leur région, à comparer à 33,3 % des enfants de Vancouver-Ouest[14].

Par conséquent, tout effort gouvernemental visant à augmenter le nombre de places en garderie doit tenir compte de la concentration géographique actuelle des établissements. En agrandissant ces derniers, on augmenterait le nombre de places disponibles, mais pas nécessairement leur accessibilité, ce qui ne contribuerait donc pas à la solution des problèmes actuels.

L'établissement de services de garde dans des domiciles privés, sous la surveillance de centres autorisés, assurerait beaucoup plus de souplesse dans la répartition et l'organisation des services de garde. À l'heure actuelle, les places en foyer de garde sont très loin derrière celles des garderies (11,06 % en 1984[15]) et n'ont pas une répartition géographique très uniforme (il n'y en a pas, par exemple, au Nouveau-Brunswick et à Terre-Neuve). De plus, les foyers de garde semblent actuellement concentrés dans certaines régions des provinces (comme en Ontario[16]), et ne constituent donc pas vraiment une solution de remplacement pour beaucoup de parents.

Les bâtiments abritant les établissements actuels ne se prêtent souvent pas à des agrandissements.

Les garderies sont souvent établies dans des bâtiments servant surtout à d'autres fins. Considérons, par exemple, les statistiques suivantes sur les établissements autorisés de garde de jour de l'Ontario :

SERVICES DE GARDE DE JOUR, SELON LE GENRE DE BÂTIMENT

ONTARIO, 1980[17]

Genre de bâtiment	Pourcentage du nombre total de bâtiments	Pourcentage du nombre total de places
Église	33,5	31,9
École	19,9	16,1
Bâtiment de garderie	12,2	17,6
Maison	11,0	11,3
Édifice public	10,0	9,2
Immeuble d'habitation	6,2	8,4
Bâtiment récréatif	3,3	2,3
Maison du propriétaire	2,3	1,8
Autres/Genre inconnu	1,5	1,4
Total	100 %	100 %

Une conclusion semblable ressort des données d'une enquête effectuée en 1979 sur un échantillon de garderies canadiennes :

> Près de 37,9 % des garderies étaient établies dans des locaux loués, 25,3 % dans des domiciles privés, 16,8 % dans des églises, et le reste, dans des écoles publiques, des locaux d'associations, des bâtiments réservés à cette fin, des locaux de YMCA, des hôpitaux, des locaux d'entreprises, des centres de bien-être social et d'autres genres de bâtiments[18].

Cette dernière enquête révélait cependant qu'une certaine augmentation du nombre de places était possible dans les locaux actuels : quatre garderies sur cinq estimaient pouvoir recevoir plus d'enfants, mais un quart seulement des répondants pensaient pouvoir accueillir plus d'enfants sans accroître leur personnel[19].

Il est donc permis de croire qu'une augmentation du nombre de places dans les garderies actuelles est possible, mais dans des limites assez restreintes.

<u>La taille réduite de la plupart des garderies porte à croire qu'une augmentation sensible du nombre de leurs places engendrerait des problèmes administratifs et financiers</u>.

Bien qu'on ne dispose pas de chiffres détaillés à l'échelle nationale, les statistiques ontariennes portent à croire que la plupart des garderies sont de taille réduite. En novembre 1980, 69 % des établissements ontariens de garde de jour avaient une capacité autorisée de 44 places ou moins et 17 %, de 45 à 59 places[20]. La moyenne générale du nombre de places autorisées par établissement était de 37, ce qui est très proche de la moyenne nationale de 38,5 places (123 292 places autorisées réparties entre 3 200 garderies en 1983[21]). On peut en conclure que la répartition ontarienne des garderies selon la taille est représentative de l'ensemble du pays.

Il convient donc d'examiner la possibilité d'agrandir sensiblement des garderies de cette taille. Des difficultés administratives et des problèmes de ressources matérielles pourraient limiter l'expansion projetée.

(b) Contraintes de la création de nouveaux établissements

Les établissements de garde se répartissent entre garderies et foyers de garde en milieu familial.

La création de nouvelles garderies impose d'importants frais d'établissement et de grosses dépenses pour le personnel administratif, qui dépasseraient les limites financières des initiatives à l'étude.

On peut réduire ces coûts en établissant des garderies dans des bâtiments servant actuellement à d'autres fins (églises, écoles, lieux de travail). Mais il y a inévitablement des frais pour l'achat du matériel, du mobilier et des jouets nécessaires pour se conformer aux règlements provinciaux et pour répondre aux attentes des parents.

Il coûterait moins cher d'établir des foyers de garde en milieu familial. Cette solution semble donc plus intéressante si l'on veut créer rapidement de nouvelles places autorisées.

Le recours à cette solution dans le passé n'a cependant pas toujours donné les résultats attendus. Ainsi, l'Ontario avait en 1971 modifié son Day Nurseries Act afin d'atteindre les objectifs suivants :

> En finançant cette forme de garde de jour, le Ministère cherchait à augmenter l'offre générale de services de garde à un coût moindre que dans les garderies. On croyait en particulier que ce programme permettrait d'accroître le nombre de places pour les nourrissons, d'offrir des services plus souples pour les parents travaillant par poste ou en fin de semaine, et de mieux desservir les régions rurales où il ne serait pas rentable de créer de nouvelles garderies[22].

Au début, les inscriptions ont rapidement augmenté, puis ont progressivement diminué. En 1980, la conclusion était la suivante :

> On pensait en général que ce programme permettrait de s'occuper d'un grand nombre de jeunes enfants, mais cela ne s'est pas matérialisé[23].

La faible fréquentation des foyers de garde a été attribuée à divers facteurs, dont les règlements municipaux, les préférences des gardiennes ou des agences, la taille du logement de la gardienne, la limitation du nombre de nourrissons, etc.

À l'échelle nationale, les services de garde en milieu familial ont connu une forte expansion jusqu'à la fin des années soixante-dix, puis la courbe de croissance a commencé à s'aplanir. De 1976 à 1978, le nombre de places en milieu familial avait augmenté de 44,6 %, mais seulement de 19,6 % (chiffre estimatif) entre 1982 et 1984[24].

Par conséquent, la portée de cette solution pourrait également être limitée.

1.4.2 Facteurs influant sur la demande

On ne connaît pas de façon précise la demande réelle de services de garde autorisés.

La publication La situation de la garde de jour au Canada donne le nombre de places qui existent dans les services de garde autorisés, comparativement au nombre de parents faisant partie de la population active ou qui font des études. Ces chiffres semblent démontrer que le marché actuel ne répond qu'à un faible pourcentage de la demande réelle.

Les articles que la presse publie au sujet des listes d'attente des garderies dans les grandes agglomérations urbaines renforcent l'impression qu'il existe une forte pénurie de places. D'après une étude récente réalisée dans le Grand Toronto, le rapport entre le nombre d'enfants inscrits sur une liste d'attente et le nombre de places vacantes en garderie est de 2,7. L'étude mentionne même des cas d'enfants inscrits sur une liste d'attente avant leur naissance[25].

Il est donc tout à fait évident que la demande de services de garde autorisés dépasse l'offre, mais il reste à déterminer dans quelle mesure. Une évaluation réaliste de la demande est nécessaire pour évaluer la portée à donner à toute nouvelle politique.

Le nombre d'enfants de parents qui travaillent, actuellement gardés dans le marché parallèle, constituerait une estimation réaliste de la demande supplémentaire de services de garde autorisés. Les chiffres donnés ci-dessous se basent sur une estimation faite en 1984 du nombre d'enfants de 12 ans et moins dont les parents travaillent ou étudient à plein temps, à l'exclusion des enfants actuellement gardés dans le marché autorisé, des enfants gardés par un membre de la famille (d'après les données tirées de l'enquête de Statistique Canada sur les dispositions pour la garde des enfants) et des enfants dont les parents travaillent ou étudient à temps partiel.

Groupe d'âge	Offre actuelle	Estimation réaliste de la demande totale	Pourcentage de l'offre par rapport à la demande
0-2 ans	18 777	105 401	17,2 %
2-6 ans	118 011	260 759	45,3 %
6-12 ans	19 845	59 796	33,2 %

Pour aboutir à des conclusions raisonnables au sujet de la demande actuelle et éventuelle de services de garde autorisés, il faut d'abord évaluer les facteurs qui influent sur cette demande et que l'on peut regrouper sous les rubriques générales suivantes :

- facteurs liés au marché du travail,
- restrictions dues au revenu des parents,
- préférences des parents.

(a) Facteurs liés au marché du travail

Le taux d'activité croissant des mères et l'augmentation du nombre des familles monoparentales accroissent la demande de services de garde.

En janvier 1984, les taux d'activité des mères étaient les suivants : un enfant ou plus de moins de 3 ans, 50 %; un enfant ou plus de 3 à 5 ans, 54 %; un enfant ou plus de 6 à 15 ans, 62 %[26]. L'augmentation du taux d'activité des mères entraîne, de toute évidence, une hausse correspondante de la demande de services de garde.

Les motifs économiques qui incitent les mères des familles biparentales à chercher un emploi suffisent en eux-mêmes pour croire que le taux d'activité des mères continuera à augmenter. En période d'affluence, l'attrait du gain amène les femmes à joindre les rangs d'une population active en expansion qui a besoin de plus de main-d'oeuvre. Et, en période de récession, les femmes sont plus ou moins forcées à travailler pour éviter à la famille d'éventuelles difficultés financières. Un récent rapport de Statistique Canada révèle que, de 1971 à 1981, la contribution des femmes au revenu familial n'a cessé de croître :

> Au cours des années soixante-dix, les épouses ont de plus en plus contribué au revenu de la famille. En d'autres termes, pendant cette période, la viabilité économique de la famille dépendait du fait que les femmes (épouses) pouvaient : 1) entrer sur le marché du travail en proportion croissante (à plein temps et à temps partiel) et ainsi 2) augmenter le revenu de la famille[27].

Les mères ou les pères qui doivent élever seuls leurs enfants doivent de toute évidence travailler, et le nombre croissant de familles monoparentales entraîne une augmentation de la demande de services de garde. En 1976, il y avait en moyenne 306 000 «parents seuls», d'après les chiffres de l'enquête sur la population active. En 1983, ce chiffre avait augmenté de 35,6 % pour atteindre une moyenne de 415 000. Au cours de la même année, 38,1 % des mères seules et 23,7 % des pères seuls avaient au moins un enfant de moins de 6 ans[28].

Tant que cette tendance continuera à se manifester, les besoins de services de garde hors du foyer familial augmenteront.

Par ailleurs, l'assouplissement des horaires de travail permet de plus en plus aux parents d'envisager d'autres solutions qui pourraient réduire la demande de services de garde hors du foyer familial.

Une enquête menée en 1981 par Statistique Canada, Dispositions pour la garde des enfants, révèle que 20 % des familles comptant des enfants d'âge préscolaire et 71 % des familles comprenant des enfants de 6 à 14 ans dont les deux parents travaillent, n'avaient pas recours à des services de garde extérieurs[29]. Les changements récemment survenus dans le marché du travail pourraient accuser cette tendance et entraîner une baisse correspondante de la demande de services de garde hors du foyer familial.

De plus en plus d'employeurs adoptent des régimes d'horaires flexibles qui permettent souvent aux parents d'organiser leur journée de travail de façon à ce que l'un d'eux puisse s'occuper des enfants à tous les moments voulus. D'après Sheila B. Kammerman, experte en garde des enfants de l'Université Columbia, beaucoup de parents déploient de grands efforts pour organiser de multiples arrangements de garde, «choisissant parfois des horaires de travail très compliqués pour arriver à donner eux-mêmes aux enfants une grande partie des soins nécessaires»[30].

Le travail à temps partiel s'est également beaucoup développé ces dernières années, ce qui augmente la possibilité pour les parents, dans les familles biparentales, de coordonner leurs horaires de travail de façon à réduire ou même à éliminer le besoin de services de garde extérieurs.

On affirme cependant que les horaires de travail compliqués et le travail à temps partiel sont davantage un impératif inévitable qu'une préférence pour les femmes, un choix qu'elles sont obligées de faire à cause de l'insuffisance des services de garde existants. Si l'on admet cet argument, on peut conclure que l'augmentation de l'offre de services de garde autorisés permettrait aux mères d'adopter un horaire de travail normal et complet, et que les tendances qui se manifestent actuellement dans le marché du travail témoignent davantage d'une demande insatisfaite de services de garde autorisés que d'une baisse de cette demande.

Il semble néanmoins, d'après les résultats de plusieurs études, que les nouvelles tendances du marché du travail résultent davantage d'un choix que d'une pénurie de services. Ainsi, dans une enquête sur les antécédents professionnels menée en 1981 par Statistique Canada, les difficultés de garde des enfants ne figuraient pas parmi les raisons données par les travailleurs à temps partiel qui auraient voulu travailler un plus grand nombre d'heures, mais ne le faisaient pas[31]. De même, dans les motifs du travail à temps partiel mentionnés par les femmes mariées dans l'enquête sur la population active de juillet 1984, les obligations familiales venaient loin derrière des facteurs de choix personnel et des facteurs liés au marché du travail :

MOTIFS DE L'EMPLOI À TEMPS PARTIEL, SELON LA SITUATION MATRIMONIALE, JUILLET 1984[32]

Raison donnée pour l'emploi à temps partiel	Femmes célibataires	Femmes mariées
«Ne voulait pas travailler à plein temps»	27 %	53 %
«N'a pu trouver que du travail à temps partiel»	66 %	25 %
«Obligations personnelles ou familiales»	2 %	21 %
Autres raisons	5 %	1 %
Total	100 %	100 %

De même, dans une enquête sur les préférences des parents menée à Vancouver en 1980, les parents ont généralement dit qu'ils préféraient s'occuper eux-mêmes de leurs enfants d'âge préscolaire[33].

Ces études portent à croire que l'insuffisance des services de garde n'est pas l'une des principales causes du travail à temps partiel ni de l'évolution des conditions de travail, et que c'est par choix que beaucoup de mères qui travaillent veulent donner elles-mêmes à leurs enfants la plus grande part des soins dont ils ont besoin.

Par conséquent, tant que les horaires flexibles, l'emploi à temps partiel et d'autres pratiques novatrices de travail (partage du travail et diverses formes de travail à domicile) s'étendront, la demande de services de garde hors du foyer familial diminuera.

(b) Restrictions dues au revenu des parents

On affirme que le prix des services de garde autorisés est trop élevé pour les parents à revenus moyens qui recourent, de ce fait, aux services moins onéreux des gardiennes du marché parallèle.

Le prix des services de garde autorisés est un facteur capital aux yeux des groupes qui s'intéressent à la garde des enfants. Ces groupes estiment que le marché autorisé n'est pas à la portée des parents à revenus moyens inférieurs qui, pourtant, sont ceux qui en ont le plus besoin. La description ci-dessous de la situation dans la région ontarienne de Peel en 1977, représente bien les opinions exprimées aujourd'hui au Canada :

> Le présent régime de services de garde de jour tend à favoriser les deux extrémités de la gamme des revenus aux dépens de la classe moyenne. Les familles à faibles revenus peuvent recevoir des subventions s'il y a des places, et les familles à revenus élevés peuvent payer le prix des services. Quant aux familles à revenus moyens de l'ensemble de la province, elles sont soumises à

d'incohérentes «évaluations des ressources» qui mesurent bien mal la partie du revenu disponible qu'une famille peut consacrer à la garde des enfants[34].

Ces arguments sont difficiles à admettre si l'on tient compte de l'écart assez faible qui existe entre le prix des services autorisés et celui du marché parallèle. D'après une enquête sur le prix de la garde de jour au Canada menée fin 1984 par Rubin Todres Consultants Ltd., le coût annuel moyen des services parallèles représente 88 à 90 % de celui des garderies et des foyers de garde autorisés pour les nourrissons et les enfants d'âge préscolaire. C'est seulement dans les services de garde de nourrissons qu'il existe un écart supérieur à 12 % entre garderies autorisées et gardiennes du marché parallèle[35]. Il est peu vraisemblable qu'une différence de 10 à 12 % puisse en soi détourner les parents du marché autorisé. En fait, comme les garderies et les foyers de garde autorisés délivrent en général des reçus pour fins d'impôt, tandis que cette pratique est beaucoup plus rare dans le marché parallèle, on serait fondé à croire que les services autorisés reviennent souvent moins cher aux parents.

Il est fort possible que les moyennes nationales masquent d'importantes divergences locales et que les services autorisés soient effectivement trop onéreux dans certaines régions. Il conviendrait donc de procéder à une analyse très soigneuse avant d'affirmer que l'écart des prix entre les marchés autorisé et parallèle empêche vraiment les parents de recourir au premier. Cependant, si le coût des services est approximativement le même dans les deux marchés, il faudra chercher ailleurs les facteurs qui incitent les parents à revenus moyens inférieurs à recourir aussi peu aux services de garde autorisés.

(c) Préférences des parents

Les préférences réelles des parents en matière de garde des enfants sont mal connues.

Les groupes s'intéressant à la garde de jour affirment en général que les parents, s'ils avaient vraiment le choix, opteraient pour les services de garde autorisés. Les sondages d'opinion destinés à vérifier cette affirmation n'étaient pourtant pas basés sur des échantillons suffisants pour justifier une telle conclusion.

Le principal sondage qu'on cite à l'appui de cette hypothèse a été effectué en 1977 par le Conseil de planification sociale de Toronto : 64 % des parents interrogés avaient alors dit qu'ils préféreraient la garderie aux services du marché parallèle. Les auteurs de l'enquête avaient alors appliqué ce pourcentage au nombre estimatif d'enfants d'âge préscolaire devant être gardés, pour aboutir au nombre de places en milieu autorisé dont on aurait besoin au Canada. Le calcul le plus récent effectué sur cette base (juin 1984) donne un chiffre de 371 430 places pour l'ensemble du Canada[36]. (Cela représente 2,38 fois les 156 032 places en milieu autorisé qui existaient effectivement en 1984.)

Il est permis de mettre en doute cette hypothèse car il n'existe pas d'indices suffisants pour l'appuyer. Une enquête portant sur un échantillon de parents du Grand Toronto ne peut servir à tirer des conclusions pour l'ensemble du Canada. En fait, des études tout aussi valables menées ailleurs ont donné des résultats très différents. Voici ce que dit le rapport d'une étude que des experts-conseils avaient menée en juin 1972, pour le compte du ministère ontarien des Services sociaux et communautaires, et qui était basée sur des entrevues avec les usagers de services de garde parallèles de plusieurs grandes et petites villes de l'Ontario :

> L'interviewer a incité tant les usagers que les gardiennes à dire pourquoi, à leur avis, la demande de services parallèles est tellement élevée. Est-ce parce que les autres formes de garde de jour sont insuffisantes?
>
> Les usagers ont dit qu'ils préféraient de beaucoup les services de garde parallèles. Dans des conditions égales d'accès et de prix, la majorité (sauf les mères qui auraient préféré rester à la maison pour s'occuper elles-mêmes des enfants) croyait que c'était le système idéal de garde des enfants[37].

Il est, par conséquent, nécessaire de déterminer les préférences des parents et de voir dans quelle mesure elles correspondent à l'offre actuelle de services de garde autorisés. À moins d'être fondées sur une bonne compréhension des composantes de la demande, de nouvelles politiques tendant à augmenter l'offre de services de garde autorisés pourraient créer un onéreux excédent de places ne correspondant pas à la demande, et ne répondant pas vraiment aux besoins réels.

<u>La proximité du lieu de garde est très importante pour les parents et influe probablement beaucoup sur le choix des services parallèles</u>.

Nous avons mentionné, dans la section traitant des contraintes de l'offre, que les services de garde autorisés ne sont pas uniformément répartis à l'échelle nationale. Les garderies se trouvent souvent trop loin du domicile des parents pour être vraiment accessibles. Il est donc possible que les parents se détournent même d'un système de garde de jour plus largement réparti, s'il n'est pas facile d'accès.

Plusieurs raisons motivent la préférence des parents pour des services de garde situés dans leur voisinage immédiat. Le fait d'éloigner des enfants de leur quartier les isole de leurs amis et de leurs frères et soeurs d'âge scolaire. De plus, emmener les enfants dans une garderie revient pour les parents à ajouter à des journées déjà chargées, des déplacements souvent longs aux heures de pointe, en compagnie de jeunes enfants. Ces mêmes facteurs ont contribué, selon certains auteurs, à l'échec des garderies établies dans les lieux de travail[38].

Deux études communautaires confirment l'importance pour les parents de l'emplacement du lieu de garde des enfants. Sans représenter nécessairement l'opinion de tous les parents canadiens, les conclusions de ces études donnent au moins une idée des attitudes probables à l'échelle nationale.

(1) Une étude menée en 1980 par le Vancouver Council of Women pour déterminer les besoins réels des parents, a abouti à la conclusion suivante :

> Les parents favorisent, en grande majorité, la création de services de garde de jour dans leur voisinage immédiat[39].

(2) Une enquête de 1982 portant sur les usagers des services de garde parallèles de cinq localités de l'Ontario comprenait une question sur les caractéristiques des arrangements actuels de garde que les répondants appréciaient le plus. La caractéristique la plus fréquemment citée (31,5 %) était la proximité ou la commodité du service[40].

Par conséquent, la proximité du lieu de garde est probablement une importante raison pour laquelle les parents ont davantage recours aux services parallèles qu'aux services autorisés. Toute augmentation de l'offre de services autorisés devrait rendre ces services beaucoup plus accessibles qu'à l'heure actuelle, pour qu'ils puissent vraiment concurrencer les gardiennes du voisinage.

<u>Les parents trouvent peut-être davantage le milieu qu'ils souhaitent pour leurs enfants chez une gardienne locale que dans une garderie</u>.

On trouve dans l'étude effectuée pour le compte du ministère ontarien des Services sociaux et communautaires - dans laquelle les parents ont dit préférer de beaucoup les services de garde parallèles - les raisons de cette préférence :

> Un milieu collectif de type scolaire ne saurait satisfaire les besoins de leurs enfants à ce moment particulier[41].

La perception des services de garde autorisés comme une forme de garde structurée à caractère éducatif est renforcée tant par le secteur autorisé lui-même que par les groupes qui s'intéressent à la garde de jour :

> Quoi qu'il en soit, dans l'optique des milieux intellectuels, la garde de jour, dont le but consistait auparavant à simplement garder les enfants (c'est-à-dire à s'occuper d'eux quand les parents ne pouvaient le faire eux-mêmes, pour une raison ou pour une autre) ou à s'en occuper à des fins thérapeutiques (comme service rendu aux familles ayant des problèmes), a évolué ces derniers

> temps vers divers objectifs de comportement social et de développement, notamment des objectifs sociologiques, éducatifs, psychologiques et physiques[42].

Les brochures et les journaux concernant les services de garde autorisés mettent l'accent sur de tels objectifs.

Par contre, les gardiennes du marché parallèle qui annoncent leurs services insistent sur des caractéristiques très différentes : «soins», «amour», «tendresse» et «mère d'expérience» sont des mots qu'on trouve souvent dans leur publicité.

Il semble donc probable que le marché autorisé et le marché parallèle perçoivent d'une manière très différente ce qui constitue des soins de qualité. Pour les groupes qui s'intéressent à la garde de jour, la qualité est fonction de la formation et du professionnalisme des éducatrices et des gardiennes; elle se reflète dans la proportion du personnel qui a fait des études en éducation des jeunes enfants. Pour les parents, par contre, la qualité tient davantage à l'attention personnelle accordée aux enfants dans un milieu non structuré, de type familial.

Les exemples suivants illustrent bien le fossé qui sépare les deux interprétations de la qualité des services de garde :

Services de garde autorisés : À la Deuxième Conférence canadienne de la garde de jour tenue en 1983, une résolution adoptée à 75 % des voix disait que tout le personnel de garde du Canada devrait avoir suivi une formation spécialisée. Une majorité moindre a approuvé une résolution demandant d'imposer une formation postsecondaire obligatoire à tout le personnel de garde[43].

Parents : Dans le cadre de l'enquête sur la garde de jour et les jardins d'enfants menée par le Vancouver Council of Women, on a demandé aux répondants : «Si vous devez choisir une personne pour guider le développement de votre enfant, quelles qualités rechercherez-vous?».

> Pour nos répondants, les principales qualités sont, par ordre d'importance : (1) l'amour des enfants et le souci de leur bien-être, (2) la compréhension des phénomènes d'apprentissage et de développement chez l'enfant et (3) l'expérience du travail avec des groupes d'enfants. Les qualités jugées les moins nécessaires étaient les suivantes : (8) une formation en sciences sociales et (7) un diplôme universitaire en éducation des jeunes enfants[44].

Par conséquent, si l'expansion du secteur de la garde de jour demeure axée sur des services que ne prisent pas particulièrement les usagers actuels du marché parallèle, ces derniers pourraient fort bien ne pas être tentés de passer au marché autorisé.

Les parents ont besoin de diverses formes de services que le marché autorisé n'offre peut-être pas à l'heure actuelle.

Les parents ont besoin de programmes de garde différents selon l'âge de leurs enfants : garde intensive à plein temps pour les nourrissons, garde à plein temps moins intensive pour les enfants d'âge préscolaire et garde à temps partiel pour les enfants fréquentant l'école primaire. Les programmes offerts par les garderies pourraient fort bien ne pas toujours répondre à la demande réelle.

Voici, par exemple, ce que révèlent les statistiques sur la situation en Ontario. En 1980, les quatre régions de la province disposaient d'un excédent de places à temps plein et souffraient d'une pénurie de places à temps partiel[45]. De plus, différentes garderies tendent à se spécialiser dans différents genres de programmes, ce qui complique davantage cette situation : les municipalités préfèrent les programmes à temps plein, les sociétés de bienfaisance insistent davantage sur les programmes à temps partiel[46], tandis que les garderies à but lucratif assurent la garde de près des deux tiers des nourrissons dans le secteur autorisé (chiffres de 1982)[47]. Par conséquent, des parents qui ont besoin d'un certain genre de programme doivent chercher pour le trouver, même dans le secteur autorisé.

La souplesse des services de garde de jour revêt diverses formes. Elle implique la prestation de services adaptés aux différentes étapes de développement de l'enfant : nourrissons, âge préscolaire et âge scolaire. Elle implique également l'adaptation aux impératifs professionnels des parents : plein temps, temps partiel, travail par poste, travail de jour, de nuit, en semaine, en fin de semaine, etc. Elle signifie également l'aptitude à tenir compte des intérêts des parents : soins donnés par des adultes, par opposition aux jeux en groupe, activités structurées par opposition à des activités non structurées, etc. Pour certains parents ayant recours au marché parallèle, même les caractéristiques de la gardienne ou du lieu de garde peuvent avoir une importance capitale :

> Certains usagers recherchaient une gardienne nettement plus âgée qu'eux-mêmes, une sorte de grand-mère, pour s'occuper de leurs enfants. D'autres voulaient quelqu'un comme eux-mêmes. Certains préféraient une maison unifamiliale ou en rangée, d'autres pouvaient se contenter d'un appartement, comme lieu de garde[48].

Bref, les services de garde autorisés doivent être extrêmement souples et pouvoir s'adapter à une très vaste gamme de besoins et de préférences des parents pour pouvoir attirer les usagers actuels du marché parallèle.

La stabilité est un facteur important pour la majorité des parents, ce qui avantage le marché autorisé.

On admet en général que les gardiennes du marché parallèle ont un taux de rotation élevé et que cela constitue un problème sérieux. Les parents veulent un milieu stable pour leurs enfants. Ils n'aiment pas avoir à chercher une nouvelle gardienne. Malheureusement, c'est souvent là une caractéristique du marché parallèle qui peut créer autant de stress pour les parents que pour les enfants.

Le marché autorisé présente, à cet égard, un net avantage sur le marché parallèle.

CONCLUSIONS :

Il est possible que les services des foyers de garde autorisés correspondent mieux que ceux des garderies aux préférences des parents qui ont actuellement recours au marché parallèle. Cette description des foyers de garde porte à croire qu'ils allient les avantages des deux formules :

> Le foyer de garde a les avantages d'un milieu quasi-familial dans une structure rappelant celle de la garderie, puisqu'il est supervisé par des spécialistes de la garde des enfants. Il offre plus qu'un simple arrangement de garde temporaire[49].

Une étude récente sur les foyers de garde à Orillia (Ontario) révèle en effet que les parents étaient satisfaits des services offerts à cause de leur stabilité, de leur commodité et de leur souplesse[50].

Il est donc possible qu'on réussisse mieux à attirer les usagers actuels du marché parallèle si l'expansion du secteur autorisé est axée sur les foyers de garde en milieu familial.

1.4.3 Contraintes du financement

Le financement des services de garde autorisés pourrait être soumis à trois contraintes : conflits de compétence, mécanismes de prestation des services et restrictions budgétaires.

(a) Conflits de compétence fédéraux-provinciaux

Les services de garde autorisés se sont développés depuis une centaine d'années en fonction de divers objectifs. On peut dire que le Régime d'assistance publique du Canada est principalement orienté vers un objectif de bien-être social tendant à aider les enfants des familles à faibles revenus. Par contre, la déduction fiscale pour frais de garde peut être considérée comme principalement axée sur un objectif de main-d'oeuvre, le secteur de la garde de jour étant considéré comme un service aux parents

qui travaillent. Parmi les autres objectifs de la garde de jour, mentionnons la santé (services aux enfants handicapés) et l'éducation (services favorisant le développement des très jeunes enfants).

En principe du moins, l'objectif de main-d'oeuvre est celui qui ressortit comme tenant le plus de la compétence du gouvernement fédéral. Une nouvelle politique basée sur un programme de main-d'oeuvre serait, par conséquent, la moins susceptible de créer des conflits de compétence.

En fait, on peut démontrer que l'aide fédérale au secteur de la garde de jour a suivi de près la participation des femmes à la population active. Ainsi :

> Il a fallu attendre la Deuxième Guerre mondiale, lorsqu'il est devenu louable pour une mère d'accepter un emploi hors de son foyer, pour qu'apparaisse le concept de garde de jour, en tant que service à rendre à un grand nombre de parents qui travaillent. C'est également la guerre qui a incité l'État à intervenir dans ce domaine[51].

L'extrait suivant d'une étude de l'OCDE démontre que ce phénomène ne s'est pas limité au Canada, mais que, dans d'autres pays également, l'intervention de l'État dans le domaine de la garde de jour était liée à des besoins de main-d'oeuvre :

> «... en Finlande et en Suède, qui comptent parmi les chefs de file des régimes de garde de jour à financement public, les programmes destinés à améliorer la qualité des services de garde et à augmenter le nombre de places disponibles n'ont démarré qu'assez lentement dans les années cinquante et le début des années soixante. L'une des raisons était qu'à cause de la politique de main-d'oeuvre, il n'était pas nécessaire de faciliter l'accès des femmes au marché du travail. C'est en partie la pénurie de main-d'oeuvre des années soixante et en partie les pressions exercées par les groupes féminins qui ont mené à la révision de la politique de l'État et ont abouti, un peu tard peut-être, au redoublement des efforts visant à agrandir les services existants et à en créer de nouveaux[52].»

Dans la mesure où la demande actuelle de meilleurs services de garde provient des parents qui travaillent, une politique de main-d'oeuvre est, encore une fois, le choix le plus approprié.

Parmi les initiatives gouvernementales envisagées, la création directe d'emplois et la déduction fiscale sont celles qui, de toute évidence, ont un objectif de main-d'oeuvre. Ce sont celles, par conséquent, qui sont le moins susceptibles de donner lieu à des conflits de compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Par contre, de tels conflits pourraient découler des subventions aux garderies puisque ces dernières sont réglementées et partiellement financées par les provinces.

(b) Mécanismes de prestation des services

Il existe déjà des mécanismes de prestation permettant de mettre en oeuvre toute initiative d'ordre fiscal. De même, l'administration fédérale dispose de structures pour la gestion des programmes de création directe d'emplois.

On pourrait mettre en application de nouvelles politiques dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. L'un des projets de réforme propose en fait que l'interprétation de la formule «susceptibles d'être dans le besoin» soit étendue pour comprendre tous les enfants, ce qui ouvrirait la voie à d'importantes initiatives de financement[53]. Cependant, les négociations qui se sont déroulées au cours des quinze dernières années au sujet du financement et du contenu du RAPC témoignent des difficultés que comporte le recours au Régime comme moyen de mise en oeuvre de nouvelles politiques[54].

(c) Restrictions budgétaires

Les fonds que le gouvernement fédéral peut affecter à la garde des enfants sont nécessairement limités. Il s'agit d'ailleurs là de la principale objection à un régime universel de garde de jour sans but lucratif.

D'une manière générale, plus le rapport avantages/coûts d'une initiative sera élevé, plus il sera facile de la faire accepter.

1.5 LES DÉLAIS D'EXÉCUTION

Les mécanismes et les délais d'exécution des diverses initiatives proposées sont très différents les uns des autres.

Le chemin à suivre entre la mise en oeuvre d'un programme et la création effective de nouveaux emplois dans le secteur de la garde de jour varie considérablement d'une initiative à l'autre. Plus le chemin est long, plus les nouveaux emplois tarderont à être créés.

Nous comparerons les délais d'exécution des différentes initiatives possibles en nous fondant sur le point du modèle où les premiers effets se manifestent.

1.5.1 Initiatives axées sur l'offre

Les initiatives axées sur l'offre créeraient des emplois plus rapidement que les initiatives axées sur la demande. Les nouveaux emplois devant être créés dans le marché autorisé, l'injection directe de fonds dans ce marché aurait des répercussions plus immédiates que si les fonds passaient d'abord par les parents qui travaillent (demande).

Trois des initiatives envisagées sont axées sur l'offre : les subventions directes au marché autorisé, la subvention de 5 $ proposée par l'ACPSGE et la création directe d'emplois. L'examen de ces trois initiatives permet de définir de façon plus détaillée les délais d'exécution.

Création directe d'emplois

Dans la mesure où la création d'emplois est le résultat directement recherché, cette initiative aurait des effets plus rapides que si la création d'emplois était indirecte et découlait, par exemple, d'une modification de la politique fiscale. La création directe d'emplois est donc la méthode la plus rapide.

Fonds ——————→ Nouveaux emplois dans le marché autorisé

Subvention de 5 $ proposée par l'ACPSGE

En fonction du délai d'exécution, cette initiative occuperait le deuxième rang si les dispositions législatives adoptées à cet égard imposaient d'utiliser la subvention pour créer de nouveaux emplois. Les emplois seraient alors créés à court terme.

Fonds - - - - - - - - - - - → Marché autorisé ——————→ Nouveaux emplois

Subventions

Le versement de subventions remplaçant la totalité ou une partie des frais de garde actuellement imposés aux parents serait la plus lente des initiatives axées sur l'offre à donner des résultats tangibles. Elle n'engendrerait pas en soi de nouveaux emplois dès sa mise en application, car elle ne ferait que remplacer la source actuelle de financement du marché autorisé sans nécessairement apporter de nouveaux fonds permettant d'embaucher d'autres employés. Les nouveaux emplois seraient créés plus lentement et à plus long terme et dépendraient des décisions annuelles du gouvernement quant au nombre de places qui seraient financées au cours de l'année suivante.

1.5.2 Initiatives axées sur la demande

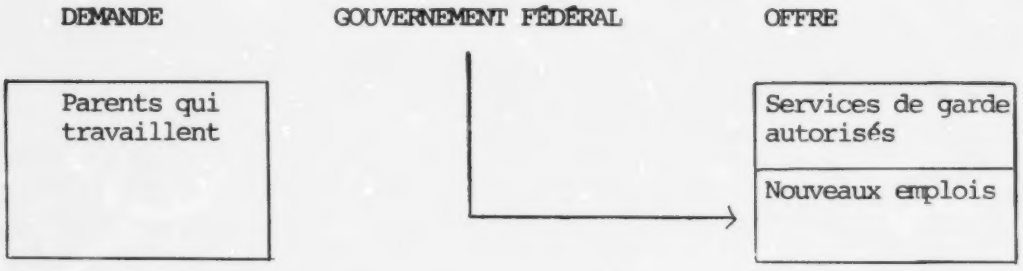
Les initiatives axées sur la demande ont également des effets à long terme en matière de création d'emplois. Il faut d'abord inciter les parents à recourir au secteur autorisé. Un tel changement ne peut qu'être lent. Il y aurait un important délai entre le moment où la nouvelle politique serait annoncée et celui où les parents recevraient un remboursement ou un crédit d'impôt à la fin de l'année fiscale. De plus, les fonds devant passer par les parents avant d'atteindre le secteur autorisé où les nouveaux emplois doivent être créés, il est probable que les effets d'une politique axée sur la demande ne peuvent se manifester qu'à long terme.

Fonds → Parents qui travaillent → Marché autorisé → Nouveaux emplois

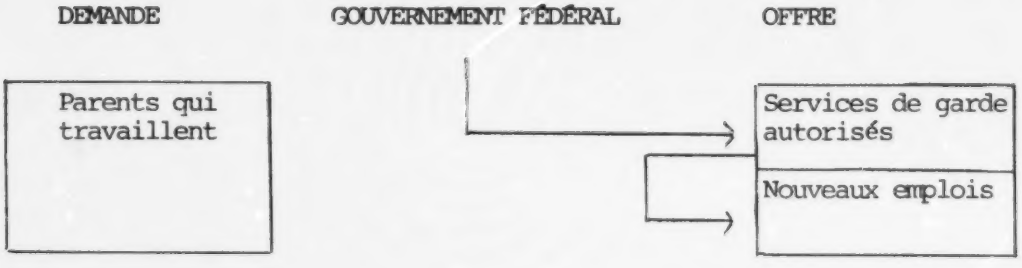
Une initiative axée sur la demande, mise en oeuvre seule, pourrait même ne pas créer d'emplois à long terme si l'on ne commence pas par augmenter l'offre de services de garde autorisés. La demande dépassant déjà l'offre, des mesures visant à accroître davantage la demande sans avoir augmenté l'offre n'ont pas beaucoup de chances de succès.

Nous présentons ci-dessous un schéma simplifié du mode de financement de chacune des initiatives proposées.

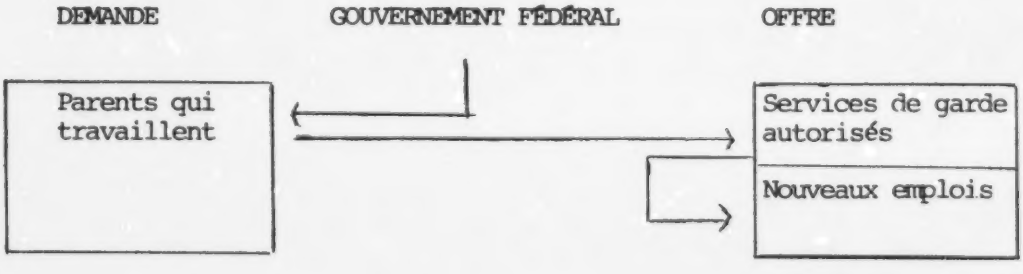
1. Création directe d'emplois



2. Création indirecte d'emplois - Initiatives axées sur l'offre



3. Création indirecte d'emplois - Initiatives axées sur la demande



1.6 LES FUITES

Il est nécessaire, dans le cadre de notre modèle, d'être conscient des sources possibles de fuites, c'est-à-dire des possibilités que les fonds affectés au secteur de la garde de jour servent à des fins autres que la création de nouveaux emplois dans le marché autorisé, ou qu'une partie reste inutilisée par manque d'intérêt des bénéficiaires éventuels.

Les fuites sont possibles dans chacun des éléments de notre modèle.

1.6.1 Offre

Un financement accru du secteur autorisé de la garde de jour peut servir à de nombreuses fins s'il n'est pas expressément affecté à la création de nouveaux emplois :

- développement des services ou des ressources (repas chauds, nouveau matériel de jeu, etc.);
- absorption des hausses du coût des services sans majoration des frais de garde imposés aux parents;
- augmentation des salaires des employés actuels.

Bien sûr, une partie des nouveaux fonds servirait à augmenter le nombre de places dans le marché autorisé et à engager du nouveau personnel, mais ce ne serait pas nécessairement là, la destination exclusive ou prioritaire des fonds.

Une telle forme de fuite serait de toute évidence négligeable, si l'initiative gouvernementale consistait en un programme de création directe d'emplois. La subvention quotidienne proposée par l'ACPSGE aurait elle aussi un faible taux de fuite, s'il est prescrit qu'elle ne peut servir qu'à payer le salaire de nouveaux employés.

Toutefois, des subventions servant à financer les places actuelles pourraient avoir un taux de fuite élevé puisqu'elles remplaceraient un revenu d'exploitation plutôt que d'ajouter de nouveaux fonds. Elles seraient affectées aux dépenses courantes plutôt qu'à l'embauche de nouveaux employés. On ne créerait des emplois qu'en élevant le niveau des subventions au-delà des frais d'exploitation actuels et en exigeant que l'excédent ne serve qu'à l'expansion des locaux et des effectifs.

1.6.2 Demande

Des initiatives qui canaliseraient les fonds vers l'élément demande de notre modèle, c'est-à-dire vers les parents qui travaillent, souffriraient sans doute du taux de fuite le plus élevé. À moins que les modalités d'application ne soient conçues pour prévenir les problèmes possibles, il y a de fortes chances pour que les fonds disponibles ne soient pas entièrement utilisés ou aillent au marché parallèle.

L'utilité d'une déduction fiscale accrue pour frais de garde est discutable.

Le taux de recouvrement des dépenses découlant d'une déduction fiscale est fonction de la tranche d'imposition de la personne qui la réclame. Les dispositions fiscales actuelles ne permettent pas la pleine déduction des frais de garde. Mais, même si elles le permettaient, la personne qui réclame la déduction ne pourrait recouvrer le plein coût que si le revenu du ménage est très faible.

Parmi les aspects positifs d'une déduction fiscale accrue, mentionnons qu'en dépit du fait qu'on ne pouvait déduire tous les frais engagés dans le passé, le nombre des contribuables qui ont réclamé la déduction pour frais de garde a sensiblement augmenté depuis son adoption en 1972. Une hausse du montant de la déduction pourrait donc accroître le nombre des contribuables qui en profitent.

AUGMENTATION DU NOMBRE DE CONTRIBUABLES AYANT RÉCLAMÉ UNE DÉDUCTION POUR FRAIS DE GARDE D'ENFANTS[55]

Année d'imposition	Nombre de contribuables	Frais totaux de garde déclarés, en milliers de dollars	Déductions permises, en milliers de dollars
1972	142 454	69 997 $	63 345 $
1975	220 127	136 428 $	115 504 $
1978	284 927	273 564 $	249 627 $
1981	430 013	430 013 $	420 204 $

Parmi les aspects négatifs de cette mesure, il convient de noter que les parents déduisent déjà une proportion élevée de leurs frais de garde (comme on peut le constater en comparant les troisième et quatrième colonnes du tableau ci-dessus). Cela signifie qu'une augmentation du plafond de la déduction ne modifierait pas sensiblement les déclarations d'impôt de ceux qui s'en prévalent actuellement. Nous ne disposons pas encore des statistiques fiscales de 1982, année où le plafond a été porté de 1000 $ à 2000 $ par enfant. Une utilisation accrue du nouveau plafond en 1982 constituerait un argument en faveur d'une initiative de ce genre.

Une initiative fiscale basée sur le revenu des parents comporte plusieurs inconvénients.

(a) Adaptation aux besoins des parents

Les frais de garde assumés par les parents qui travaillent changent considérablement d'une année à l'autre : la garde d'un nourrisson coûte cher, les frais diminuent cependant à l'âge préscolaire et décroissent encore quand l'enfant n'a besoin d'être gardé qu'avant ou après l'école. Les parents qui doivent débourser ces frais et attendre la fin de l'année fiscale pour être

remboursés pourraient trouver que le programme ne répond pas à temps à leurs besoins réels.

(b) Complexité des déclarations d'impôt

Les déclarations d'impôt sont déjà assez complexes actuellement, que l'obligation de remplir des formulaires supplémentaires pourrait décourager les bénéficiaires éventuels d'un remboursement ou d'un crédit d'impôt, d'en faire la demande.

Un financement supplémentaire pourrait avantager d'une façon disproportionnée les parents qui bénéficient actuellement le plus des politiques existantes.

Bien que le régime fiscal s'applique uniformément dans tout le pays, certaines régions et certains groupes de revenus pourraient bénéficier d'une façon disproportionnée d'un financement accru. Si ce sont surtout des parents ayant les mêmes caractéristiques qui se prévalent des nouvelles mesures, celles-ci ne peuvent atteindre pleinement leurs objectifs.

(i) Régions

Pour les années d'imposition 1972 à 1978, les contribuables du Canada avaient déduit plus d'un milliard de dollars de leur revenu imposable pour les frais de garde d'enfants. La part des contribuables de l'Ontario s'est élevée à 43,5 % de l'ensemble des déductions autorisées[56].

(ii) Groupes de revenus

Il est facile en théorie de prouver le caractère inéquitable de la déduction pour frais de garde. Une étude récente de Chris Burke dans le Globe and Mail montre qu'une famille dans laquelle les deux parents travaillent et gagnent un revenu total de 25 000 $ par an obtient un montant net de 100 $ grâce à la déduction, tandis que des familles gagnant 50 000 $ à 100 000 $ par an en retirent respectivement 400 $ et 800 $[57].

En pratique, il est difficile de déterminer les distorsions causées par les différences entre les revenus familiaux puisque c'est le conjoint qui a le revenu net le moins élevé qui doit réclamer la déduction. Les statistiques fiscales de 1981 révèlent que 76,7 % des déclarations contenant une déduction pour frais de garde s'inscrivaient dans le groupe de revenus de moins de 20 000 $ par an et que 1,6 % seulement des déclarations appartenaient au groupe des plus de 40 000 $[58].

Toutefois, il est clair qu'une augmentation du plafond de déduction est plus avantageuse pour les riches.

Les parents pourraient dépenser les fonds supplémentaires dans le marché parallèle.

À moins que la politique fédérale ne comporte des mesures incitant les parents à passer au marché autorisé, il y a de fortes chances pour qu'ils continuent à recourir au marché parallèle, même s'ils doivent payer leur gardienne un peu plus cher pour qu'elle accepte de leur délivrer des reçus.

1.6.3 Gouvernement

Les gouvernements cherchent à éliminer les fuites en examinant les diverses possibilités qui s'offrent à eux en fonction de plusieurs critères d'efficacité. Nous entendons par «efficacité» le fait d'obtenir le maximum de résultats grâce à un minimum de dépenses, en éliminant les fuites.

Il est possible de considérer diverses formes d'efficacité :

Efficacité verticale - Mesure dans laquelle les avantages d'un programme sont limités au groupe cible et ne s'étendent pas à d'autres groupes.

En fonction de ce critère, les initiatives envisagées peuvent être classées d'après le nombre d'emplois qu'elles sont susceptibles de créer directement.

Efficacité horizontale - Mesure dans laquelle un programme assure une aide suffisante à tous les membres du groupe cible.

En fonction de ce critère, toutes les mesures envisagées posent des problèmes. Les initiatives axées sur l'offre s'adressent à un secteur dont la répartition géographique est extrêmement inégale. Par conséquent, du moins au début, elles ne peuvent profiter aux parents qui n'ont pas déjà accès à des services. Par ailleurs, les initiatives axées sur la demande pourraient profiter de façon disproportionnée aux groupes à revenus élevés et à certaines régions.

Efficacité de distribution - Mesure dans laquelle les ressources font double emploi, sont mal réparties, etc.

Michael Krashinsky, économiste qui a analysé en profondeur la garde de jour en Ontario, se base sur l'efficacité de distribution pour s'opposer, sur une base économique générale, aux subventions axées sur la demande. Supposons, par exemple, qu'il n'y ait aucune différence de qualité entre trois possibilités de garde de jour s'offrant à une famille : une cousine vivant à quelques pâtés de maisons du domicile familial, une gardienne se

trouvant un peu plus loin dans le quartier et une garderie autorisée située encore plus loin. Un choix parmi les trois possibilités, s'exerçant dans un marché libre, avantagerait probablement la proximité (et, partant, la cousine). Cependant, si la famille ne peut obtenir une aide financière que si elle envoie les enfants à la garderie, c'est la forme de garde la plus chère et la moins commode qui constituera le choix optimal[59].

L'efficacité de distribution de toute subvention d'ordre fiscal accordée aux parents serait probablement faible, pour des raisons liées au manque général d'équité du régime fiscal. Ce régime mesure uniquement le revenu et non le patrimoine (maison, économies, etc.). Par conséquent, des personnes disposant d'un capital considérable pourraient recevoir des subventions qui seraient peut-être refusées à des salariés ne possédant presque rien[60].

Efficacité administrative - Rapport entre les frais d'administration et le coût d'un programme.

Le financement d'un programme dans le cadre d'une structure de prestation existante (le régime fiscal, par exemple) aurait, nul doute, une efficacité administrative supérieure à celle d'un programme de subventions nécessitant la création de services pour examiner les demandes et acheminer les fonds par l'intermédiaire de mécanismes de prestation provinciaux et municipaux.

Il est difficile de déterminer les écarts qui peuvent exister entre différents régimes. Cependant, l'étude par M. Mendelson de six programmes de sécurité du revenu donne des points de repère utiles sur les différents moyens d'établir l'admissibilité à des prestations : les programmes universels (comme les allocations familiales) présentaient le coût le moins élevé par cas (0,75 %); l'assurance-chômage et les indemnités pour accidents de travail, qui se basent sur un examen normalisé des gains antérieurs des demandeurs, avaient un coût de 6 à 10 %, tandis que les allocations municipales, dont le versement exige une évaluation complète des ressources, coûtent de 9 à 13 %[61]. (Ces chiffres reflètent également les charges de travail différentes dans chaque cas.)

1.7 LES EFFETS DE RÉTROACTION

Une initiative axée sur l'un des éléments de notre modèle ne peut manquer d'avoir des répercussions sur les deux autres, dont la réaction peut jouer un rôle décisif dans le succès ou l'échec de l'initiative en cause.

Ainsi, le succès à long terme d'un initiative axée sur l'offre dépend de la disposition des parents (demande) à passer du marché parallèle au marché autorisé. De même, une initiative axée sur la demande dépend de l'aptitude du marché autorisé (offre) à se développer pour répondre à une demande accrue.

Dans une situation optimale, chaque genre d'initiative déclenche une suite d'actions et de réactions qui devraient permettre au marché autorisé de se développer et aux parents qui travaillent d'obtenir les services de garde dont ils ont besoin.

Les contraintes qui se manifestent au sein de chaque élément influent sur le succès des rétroactions. Il y a cependant d'autres considérations dont il faut tenir compte pour chaque élément du modèle.

1.7.1 Offre

Des initiatives axées sur l'offre pourraient en pratique n'entraîner aucune réaction en chaîne.

Les partisans de l'une des initiatives axées sur l'offre, la subvention de 5 $ par jour proposée par l'ACPSGE, s'appuient sur les effets de rétroaction pour en réclamer l'adoption. Ils considèrent la subvention comme un catalyseur qui permettrait aux garderies d'accroître leur personnel (entre autres fins); elles créeraient ainsi des places supplémentaires pour des enfants, ce qui, en retour, leur assurerait de nouvelles sources de revenus, leur donnant la possibilité d'embaucher davantage de personnel, et ainsi de suite.

La simplicité et l'économie d'une telle mesure la rendent attrayante, mais les chiffres n'appuient malheureusement pas cette théorie du «catalyseur». Prenons le cas d'une garderie moyenne ayant 38,5 places et payant à ses employés le salaire moyen courant. Ses dépenses, compte tenu de frais généraux d'un tiers, s'élèveraient à 20 167 $ par employé :

Subvention annuelle ACPSGE = 38,5 places x 5 $ par jour x 5 jours par semaine x 52 semaines par an
= 50 050 $

Employés supplémentaires pouvant être embauchés = 2,5, soit

1 éducatrice à plein temps pour nourrissons de 0 à 2 ans
1 éducatrice à plein temps pour des enfants de 2 à 6 ans
1 éducatrice à temps partiel pour des enfants de 6 à 12 ans

Places supplémentaires possibles (d'après les rapports autorisés enfants/éducatrice) :

4 nourrissons de 0 à 2 ans
8 enfants d'âge préscolaire de 2 à 6 ans
12 enfants d'âge scolaire à temps partiel de 6 à 12 ans

Frais de garde supplémentaires = 4 x 4 130 $ = 16 520 $
+ 8 x 3 470 $ = 27 760 $
+ 12 x 1 758 $ = 21 096 $
= un total de 65 376 $

Le revenu additionnel de 65 376 $ pourrait alors servir à engager trois nouveaux employés, à augmenter en conséquence le nombre de places, etc.

Cet effet de boule de neige est douteux pour plusieurs raisons. Tout d'abord, comment une garderie de 38,5 places pourrait-elle absorber 24 enfants de plus dans les mêmes locaux? Ensuite, et c'est là l'argument le plus important, si l'expansion est tellement rentable, pourquoi les garderies ne s'agrandissent-elles pas de leur propre initiative? Les calculs ci-dessus établissent en effet que l'embauche de 2,5 années-personne supplémentaires de personnel, à un coût total de 50 050 $, rapporte des frais de garde supplémentaires bien plus élevés : 65 376 $. Même dans les circonstances actuelles et en l'absence de tout financement extérieur comme celui que propose l'ACPSGE, une garderie ferait théoriquement un bénéfice de plus de 15 000 $ en engageant 2,5 employés et en ajoutant 12 places à temps plein et 12 autres à temps partiel.

Le fait que cet effet théorique de rétroaction ne se produise pas dans la réalité porte à croire que la possibilité d'expansion des garderies par un mécanisme de rétroaction est fort douteuse.

<u>L'intégration des gardiennes du marché parallèle dans le marché autorisé pourrait avoir des effets négatifs à long terme</u>.

L'expansion du marché autorisé pourrait entraîner l'intégration dans ce marché des gardiennes actuelles du marché parallèle, surtout si l'expansion est concentrée dans le domaine des foyers de garde en milieu familial. Cela pourrait créer des difficultés dans le secteur de la garde de jour.

Les gardiennes du marché parallèle ont des caractéristiques très différentes de celles des éducatrices autorisées, surtout en ce qui concerne les études. Leur intégration pourrait entraîner un relâchement des normes de la garde de jour ou causer des conflits entre les travailleurs du secteur sur la question des normes professionnelles.

L'expansion des services de garde en milieu familial pourrait coûter plus cher et avoir moins de succès que prévu.

L'expansion des services de garde en milieu familial pourrait avoir deux inconvénients à long terme :

Coûts : Les services de garde en milieu familial pourraient en définitive revenir plus cher que les garderies si la supervision et la rémunération des gardiennes sont amenées à un niveau suffisant pour satisfaire aux normes de qualité des garderies. À mesure que ces services s'étendraient, les coûts pourraient donc augmenter d'une façon plus prononcée qu'on ne l'avait prévu.

Avantages : Comme nous l'avons vu plus haut, les services de garde en milieu familial pourraient allier les avantages de la garderie (stabilité, régularité, etc.) à ceux du marché parallèle (services personnels, souplesse, etc.). Ces avantages ne se sont cependant pas concrétisés dans le passé[62]. Si cet échec devait se reproduire, il entraînerait une dilution de la qualité dans le secteur et entraverait à long terme les efforts déployés pour inciter les parents à recourir au marché autorisé.

1.7.2 Demande

À long terme, la demande pourrait augmenter au-delà des niveaux prévus si des services de garde améliorés incitent les femmes actuellement inactives à chercher du travail.

Toutes les projections de la demande que nous faisons dans le présent rapport, se fondent sur les chiffres courants de la population active et ne tiennent pas compte d'une éventuelle croissance de cette dernière. On s'attend à ce que les taux d'activité des femmes augmentent au cours de la prochaine décennie, mais les taux de natalité baissent et nous avons déjà parlé de l'assouplissement des conditions de travail qui pourrait contribuer à réduire la demande. Nous avons supposé, par conséquent, que les niveaux de la demande demeureront relativement stables à l'avenir.

Il est cependant possible que des femmes actuellement inactives décident de joindre les rangs de la population active si elles avaient accès à de meilleurs services de garde de jour. Cette «hypothèse des mères découragées» est modelée sur l'«hypothèse des travailleurs découragés» selon laquelle un nombre inconnu de travailleurs sans emploi cessent de chercher du travail parce qu'ils sont convaincus qu'ils n'en trouveront pas et, de ce fait, sont exclus des chiffres officiels de la population active. On a souvent constaté, lors de la mise en oeuvre de programmes de création directe d'emplois s'adressant aux chômeurs, que ces programmes attiraient un certain nombre de participants faisant partie de cette catégorie des travailleurs découragés exclus de la population active. On pourrait donc dire, par

analogie, que de meilleurs services de garde de jour pourraient attirer des «mères découragées» dans la population active et engendrer une demande de services de garde supérieure aux prévisions.

La probabilité d'un tel phénomène est difficile à évaluer. Une revue de la documentation fort réduite qui existe dans ce domaine porte cependant à croire que cette probabilité est faible :

> On connaît mal l'influence de la disponibilité de services de garde de jour sur le taux d'activité des femmes... Les recherches menées dans ce domaine ont souvent revêtu un caractère hypothétique puisqu'elles se basaient sur les réponses à la question : «Chercheriez-vous du travail si...». Les conclusions de ces recherches ont donc été critiquées parce qu'elles ne donnaient pas nécessairement d'indications sur les décisions réelles des femmes. À l'exception d'une étude réalisée au Canada en 1973, la recherche porte à croire que l'offre de services autorisés de garde de jour a relativement peu d'effets sur la décision des femmes de joindre ou non les rangs de la population active. Il a été établi cependant que l'accès à des services de garde subventionnés, indépendamment de leur nature, a des effets positifs sur le taux d'activité des femmes dont le revenu professionnel probable serait relativement peu élevé[63].

1.7.3 Gouvernement

L'augmentation du nombre de places et d'emplois dans le marché autorisé nécessite des dépenses d'immobilisation pour agrandir les locaux ou en ajouter d'autres.

Une grande partie des immobilisations nécessaires pour l'expansion est actuellement assumée par d'autres paliers de gouvernement ou prévue dans le cadre d'ententes privées. Cependant, si le gouvernement fédéral mettait en oeuvre une politique destinée à développer le secteur de la garde de jour, ces dépenses seraient probablement considérées comme étant du ressort fédéral. Dans ces conditions, elles augmenteraient considérablement le prix de toute initiative, mais seraient en même temps indispensables au succès des mesures prises.

Les formules de financement sans plafond peuvent faire grimper tous les ans le coût total d'un programme.

Il y a, en général, deux manières de financer une politique : affectation d'un certain montant à répartir équitablement entre des bénéficiaires désignés, ou affectation d'un certain montant à chaque bénéficiaire en fonction de certains critères constants ou variables. Il s'agit, dans le premier cas, d'un financement plafonné, puisqu'il ne peut dépasser un total donné sans l'approbation du Cabinet. Dans le second cas,

il s'agit d'une formule de financement sans plafond qui dépend du nombre de bénéficiaires et peut-être de critères variables qui peuvent faire grimper les montants affectés d'une année à l'autre.

Si une formule de financement est basée sur le nombre de places existantes dans les services de garde autorisés, sans qu'aucune limite ne soit prescrite, le coût total annuel que doit assumer le Trésor fédéral augmentera en proportion directe du nombre de nouvelles places créées par suite de l'application de la nouvelle politique.

Prenons l'exemple de la subvention de 5 $ par jour proposée par l'ACPSGE. Si la mise en oeuvre de cette proposition entraînait la création du nombre prévu de places, le prix du programme augmenterait considérablement tous les ans, sans l'intervention du gouvernement.

Première année :

Nombre de nouvelles places créées dans une garderie moyenne : 24
Nombre de garderies au Canada : 3 200
Nombre total de nouvelles places : 76 800

Deuxième année :

Coût additionnel des nouvelles places qui n'existaient pas dans la première année du programme :
= 76 800 x 5 $ par jour x 5 jours par semaine x 52 semaines par an = 99 840 000

Toutes les subventions basées sur le nombre de places existantes augmenteraient à ce rythme effréné, à moins que des limites ne soient prévues dès le départ.

Le financement par l'État du marché autorisé pourrait entraîner une hausse des coûts et une augmentation correspondante du prix des programmes.

Si de nombreuses gardiennes du secteur parallèle étaient intégrées dans le marché autorisé, ce dernier serait moins incité à réduire ses coûts sous l'influence de la concurrence du marché parallèle.

De plus, la tendance des coûts à augmenter dans les garderies recevant d'importantes subventions publiques a amené un analyste à conclure :

> «Il est à craindre qu'une intervention accrue de l'État et une augmentation du nombre des garderies n'entraînent une hausse encore plus marquée des coûts. Une étude des garderies privées travaillant pour le compte de la municipalité révèle que les coûts ont tendance à augmenter à mesure que la proportion des enfants subventionnés croît. Une explication possible de ce phénomène est qu'il est plus facile de convaincre l'administration que des particuliers de payer des prix plus élevés»[64].

1.8 LES FACTEURS EXOGÈNES

On peut supposer que tout financement fédéral du secteur de la garde de jour aura des retombées sur l'économie en général, et sur certains autres secteurs d'activité, en particulier. Ces retombées constituent ce qu'on appelle les effets multiplicateurs d'une politique.

On peut expliquer très brièvement ces effets par le fait qu'une augmentation des dépenses de l'État entraîne des augmentations initiales de la production et des revenus disponibles qui, à leur tour, engendrent des augmentations de moindre importance, et ainsi de suite, à cause de l'interdépendance des différents secteurs de l'économie[65].

La détermination des effets multiplicateurs, dans le cadre de l'analyse d'entrée-sortie, est plus facile lorsque les dépenses consistent surtout en immobilisations. Elle est plus difficile quand les dépenses de main-d'oeuvre priment. Un économiste qui avait comparé les effets multiplicateurs des dépenses de différents ministères ontariens avait conclu :

> «... les dépenses effectuées dans le cadre de programmes d'éducation et de santé ont des effets multiplicateurs inférieurs à la moyenne. Une explication plausible réside dans le fait que ces dépenses ont initialement une forte composante salariale qui limite la génération de revenus due à des achats industriels»[66].

Le calcul classique des effets multiplicateurs pourrait ne pas s'appliquer au secteur de la garde de jour. Il est possible cependant d'énumérer certains aspects éventuels, générateurs de revenus, (y compris le flux de matériaux) d'initiatives visant à créer des emplois dans le marché autorisé.

Impôt sur le revenu des travailleurs du secteur

En 1984, le salaire annuel moyen d'un employé de garderie était de 15 163 $. L'impôt moyen sur ce revenu pour un salarié célibataire (d'après la moyenne tirée des recettes fiscales de 1980) serait de 1 815 $[67]. Vingt mille employés à temps plein paieraient donc des impôts annuels sur le revenu totalisant 36,6 millions de dollars.

Frais d'exploitation non salariaux

Les frais d'exploitation, à l'exclusion des salaires, ont été estimés à 116 millions de dollars pour les garderies et à 7 millions de dollars pour les foyers de garde en milieu familial[68]. Ces montants sont consacrés aux loyers et aux achats de jouets, de produits alimentaires et de fournitures. Bien que ces dépenses soient relativement faibles, elles profitent à plusieurs grands secteurs industriels (aliments et boissons, produits du bois, bâtiment, etc.).

Réduction des dépenses de bien-être social

Comme nous l'avons mentionné plus haut, il est établi que l'accès à des services de garde subventionnés a des effets positifs sur le taux d'activité des femmes dont le revenu professionnel probable serait relativement faible[69]. Une étude publiée en 1976 aboutit à la conclusion que des services de garde subventionnés reviendraient moins cher à long terme que le bien-être social (bien que cette assertion ne fasse pas l'unanimité)[70].

Élimination des goulots d'étranglement dans une économie en expansion

On a toujours constaté une croissance du secteur de la garde de jour et du taux d'activité des femmes dans les périodes d'expansion économique. On peut donc dire que le secteur de la garde de jour contribue, dans une certaine mesure, à la croissance de la production nationale.

De nouvelles initiatives en faveur de ce secteur devraient avoir des effets multiplicateurs du même ordre.

À part les initiatives que nous examinons dans le présent rapport et qui visent la création de nouvelles places et de nouveaux emplois, il faudra sans doute mettre en oeuvre d'autres programmes pour agrandir les locaux de garde. Ces programmes créeraient de nouveaux emplois dans l'industrie du bâtiment et dans les secteurs connexes. Cependant, comme les garderies sont surtout établies dans des locaux ayant un objet premier différent (églises, écoles, bâtiments municipaux), les incidences sur l'industrie du bâtiment seraient probablement très faibles. De plus, ces incidences découleraient d'un programme de subventions d'équipement plutôt que des initiatives que nous examinons ici, de telle sorte qu'on ne pourrait attribuer à ces dernières les effets multiplicateurs de telles subventions.

2. PROGRAMMES DE CRÉATION DIRECTE D'EMPLOIS

2.1 HISTORIQUE DE LA CRÉATION DIRECTE D'EMPLOIS

Avant les années soixante, l'intervention de l'État dans le marché du travail se limitait, dans une grande mesure, aux domaines des relations du travail et des normes du travail (tous deux, principalement du ressort provincial), d'une part, et à l'assurance-chômage, de l'autre. La présence fédérale dans le marché, sous la forme du Service national de l'emploi, était considérée comme une fonction «annexe» de l'assurance-chômage.

Vers la fin des années cinquante et le début des années soixante, le chômage élevé a entraîné le recours à des programmes de formation destinés à réduire les goulots d'étranglement structurels du marché du travail. Les mesures à frais partagés prises en application de la Loi sur l'assistance à la formation technique et professionnelle et, par la suite, du Programme de formation de la main-d'oeuvre du Canada, avaient pour but de former une main-d'oeuvre mieux adaptée aux demandes d'un marché du travail en pleine évolution.

Les taux de chômage ayant grimpé vers la fin des années soixante, il était devenu évident que l'on formait de nombreux travailleurs dans des domaines où il y avait un excédent chronique de main-d'oeuvre. En conséquence,

> Au lieu de former des travailleurs en fonction des besoins perçus du marché du travail, on commença à créer différents genres d'emplois pouvant convenir aux chômeurs[71].

Le Programme des initiatives locales (PIL), qui consistait essentiellement en un programme de travaux d'hiver ayant le double objectif de créer des emplois et d'effectuer des améliorations locales, a été annoncé en octobre 1971. En 1973, une Direction de la création d'emplois était établie au ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration pour s'occuper du PIL et de deux autres programmes : Perspectives-Jeunesse (programme d'emplois d'été pour étudiants entrepris en 1971 sous l'égide du Secrétariat d'État) et le Programme d'aide à la création locale d'emplois (PACLE), destiné à former des chômeurs de longue date.

Se modelant sur l'exemple fédéral, les provinces ont alors commencé à mettre en oeuvre leurs propres programmes de création d'emplois. S'ils devaient faire face à une détérioration des économies locales et à une croissance rapide des listes du bien-être social, les gouvernements provinciaux finançaient en priorité des projets de création d'emplois à court terme. En période de croissance économique, par contre, la création d'emplois s'inscrivait dans le cadre de programmes sociaux plus importants[72].

Au cours des dix dernières années, les trois paliers de gouvernement ont mis en application un nombre considérable de programmes de création d'emplois. Bien que les titres aient changé et que certains aient été regroupés, réorganisés ou orientés vers des groupes différents, les objectifs et le fonctionnement de ces programmes sont restés pratiquement les mêmes qu'au début.

2.2 LES OBJECTIFS DE LA CRÉATION D'EMPLOIS

La politique de la main-d'oeuvre, comme toute autre politique économique de l'État, peut viser un ou plusieurs des objectifs suivants : croissance, stabilisation, équité. Son rôle, dans chaque cas, est ainsi défini :

Croissance - Réduire les goulots d'étranglement en harmonisant l'offre et la croissance de main-d'oeuvre à l'échelle des professions, des secteurs d'activité et des régions.

Stabilisation - Atténuer les fluctuations cycliques ou saisonnières afin de ramener les taux de chômage et d'inflation à des niveaux acceptables.

Équité - Améliorer la répartition des revenus parmi les personnes et les régions.

On considère en général les programmes de formation, de mobilité, d'information, d'orientation et de placement comme des moyens d'atteindre l'objectif de croissance. Selon le moment et à différents degrés, les programmes de création d'emplois ont servi à poursuivre les objectifs de stabilisation et d'équité.

L'objectif d'un programme de création d'emplois a d'importantes répercussions sur le secteur de la garde des enfants. S'il vise la stabilisation, les projets entrepris créent surtout des emplois à court terme et à bas salaire, profitant au maximum de chômeurs. C'est seulement s'il vise l'équité qu'un tel programme permet de créer des emplois à plus long terme orientés vers les services sociaux.

Différents analystes des programmes de création d'emplois aboutissent à des conclusions contradictoires quant à l'objectif qu'il conviendrait de leur donner.

Certains analystes favorisent l'objectif d'équité. Le Groupe d'étude (Dodge) sur l'évolution du marché du travail dans les années quatre-vingt préconisait la mise en oeuvre de «programmes complets de développement à orientation communautaire dans les régions où sévit un chômage chronique élevé»[73]. De même, une étude sur la création d'emplois par le secteur public, effectuée par l'OCDE dans 10 pays membres, aboutit à la conclusion suivante :

> «... s'ils doivent jouer un rôle significatif dans la lutte contre la composante structurelle du chômage, il faudra que ces programmes aient une fonction à long terme bien définie, plutôt que d'être conçus essentiellement à des fins anticycliques»[74].

Par ailleurs, la rapidité, l'apport direct, la spécificité et l'adaptabilité possible des programmes de création d'emplois renforcent la thèse selon laquelle ils devraient surtout servir à faire face au chômage saisonnier ou cyclique. En fait, les premiers programmes avaient pour but de combattre le chômage des étudiants pendant l'été et de remplacer les travaux d'hiver. De plus, la mise en oeuvre de nouveaux programmes a presque toujours coïncidé avec du chômage saisonnier ou cyclique.

En 1983, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, réagissant à la polémique concernant le rôle prédominant des programmes de création d'emplois[75], a regroupé son activité dans quatre grands programmes. Le plus important, Canada au travail, qui accapare à lui tout seul plus de la moitié des fonds de création d'emplois affectés pour 1983-1984 (1,4 milliard de dollars), est spécifiquement anticyclique et comporte des dispositions plus rigoureuses que par le passé pour prévenir la dépendance des projets d'un financement futur. Par contre, le programme Accès-Carrière est davantage axé sur la formation et le perfectionnement des ressources humaines. On constate avec regret cependant que le secteur de la garde des enfants recourt apparemment beaucoup moins à ce programme plus petit, mais répondant mieux aux objectifs de la garde de jour, qu'au programme à orientation anticyclique Canada au travail.

On ne sait pas encore si le nouveau gouvernement continuera à poursuivre l'objectif de stabilisation sur lequel sont nettement axés les programmes actuels de création d'emplois. Dans l'exposé économique et financier qu'il a présenté à la Chambre des communes le 8 novembre 1984, le ministre des Finances a dit :

> «L'expansion de l'emploi et la création de possibilités nouvelles sont au coeur de notre programme de renouveau économique national. Nous sommes résolus à fournir des emplois durables à tous les Canadiens qui veulent travailler. Aussi le gouvernement engagera-t-il un milliard de dollars de plus en 1985-1986, principalement pour aider les Canadiens à acquérir des compétences et à trouver des emplois dans le secteur privé ou le secteur public.
>
> Notre but n'est pas d'accroître le nombre de programmes d'emploi temporaire comme nous en avons trop connus, mais d'offrir à ceux qui n'ont pas de travail une possibilité bien réelle d'apporter une contribution utile à la société. Cela nécessite une nouvelle façon d'envisager les choses et des méthodes nouvelles qui permettront une prestation plus efficace que par le passé des programmes d'emploi et de formation»[76].

2.3 L'UTILISATION DES FONDS DE CRÉATION D'EMPLOIS DANS LE SECTEUR DE LA GARDE DES ENFANTS

L'établissement d'une liste complète des projets de création d'emplois réalisés aux échelons fédéral, provincial et municipal, et de leur utilisation dans le secteur de la garde des enfants, serait une entreprise extrêmement ardue qui comporterait d'ailleurs des risques élevés d'omissions.

Tout d'abord, il existe un réseau étendu et enchevêtré de programmes, souvent administrés par des services invraisemblables.

Ensuite, les programmes présentent un taux élevé de rotation, faisant souvent l'objet de réorganisations, de restructurations ou de simples changements de titre, de telle sorte que tout relevé est presque immédiatement périmé.

Enfin, le codage des projets ne permet pas toujours de distinguer ceux qui concernent le secteur de la garde des enfants.

La CEIC est la principale source de financement de la création d'emplois. Un examen des projets liés à la garde des enfants, financés dans la région d'Ottawa dans le cadre de différents programmes de la Commission, de 1980-1981 à ce jour, donne une bonne idée de l'usage fait des fonds de création d'emplois dans le secteur.

Les quatre programmes que nous avons analysés à titre d'exemple illustrent les différents objets d'un programme de création d'emplois :

1) Réaction à court terme à une crise économique particulière : le programme RELAIS.

2) Réaction périodique à court terme au problème annuel des jeunes sur le marché du travail : le programme Été Canada.

3) Réaction à plus long terme destinée à répondre à des besoins communautaires : les Projets de services communautaires du Canada.

4) Une combinaison des trois objectifs précédents : les Projets de développement communautaire du Canada.

2.3.1 Le Programme de relance de l'aide à l'emploi (RELAIS)

Mise en oeuvre	Annoncé le 28 octobre 1982, pour mise en oeuvre de janvier 1983 à juin 1984.
Objet	Créer des emplois pour les travailleurs les plus durement touchés par la récession économique.

Activités admissibles

Les projets admissibles, pour les promoteurs du secteur privé, étaient limités aux activités préalables à la production ou visant à maintenir, à augmenter ou à améliorer la capacité de production. Ces activités ne devaient pas d'ordinaire engendrer directement des recettes.

Fonctionnement

(a) Volet fédéral-provincial

Des accords ont été signés avec le Yukon et toutes les provinces, en vue d'établir des programmes financés et exécutés conjointement et reflétant les priorités et les stratégies économiques régionales. Dans la plupart des régions, il incombait à un conseil consultatif régional du programme RELAIS, composé d'un nombre égal de représentants désignés des gouvernements fédéral et provinciaux, d'établir ces priorités. Au Québec, à cause de difficultés dans la mise en oeuvre du programme commun, l'accord a été annulé le 25 mars 1983. Le programme RELAIS a donc été entièrement financé et exécuté par le gouvernement fédéral dans cette province.

(b) Volet exclusivement fédéral

Au programme cofinancé s'ajoutait, dans chaque région, une contribution fédérale pour le financement des projets soumis par des ministères et organismes fédéraux.

Groupe cible

Travailleurs ayant épuisé leur droit aux prestations d'assurance-chômage, bénéficiaires de l'aide sociale et «personnes démunies».

Financement

Financement des projets après étude cas par cas.

Dépenses effectives

Le gouvernement fédéral a affecté 500 millions de dollars devant être répartis par région. De plus, le programme RELAIS a obtenu 153,35 millions de plus des provinces et des territoires. Le secteur privé a beaucoup contribué au financement (plus de 53 % des coûts totaux au 31 mars 1983), fournissant ainsi un nombre important d'emplois supplémentaires au terme de la période de financement des projets.

Projets de garde d'enfants

En Ontario, nous avons relevé trois projets qui ont été financés dans le cadre du programme RELAIS :

- un projet de recherche sur le contenu culturel d'un programme de garde de jour, réalisé par une organisation d'autochtones;

- un programme de garde d'urgence en milieu familial pour les familles ayant des besoins spéciaux; et

- la création et l'administration d'un centre de ressources pour enfants.

La contribution fédérale à ces trois projets a totalisé 97 922 $ et a entraîné la création de 14 emplois.

2.3.2 Le programme Été Canada

Mise en oeuvre	Divers programmes d'emplois d'été pour les étudiants ont été réalisés depuis la mise en oeuvre de Perspectives-Jeunesse au début des années soixante-dix, sous l'égide du Secrétariat d'État. Le programme le plus récent, créé pour l'été 1984, portait le titre Été Canada au travail, mais il était semblable à tous ceux qui l'ont précédé. Ces programmes comprennent souvent des volets secondaires permettant la création d'emplois dans le cadre de projets parrainés par des ministères et des organismes fédéraux et dans la Fonction publique, mais le volet principal est décrit ci-dessous.
Objet	Fournir aux étudiants des emplois d'été en créant des postes en sus des postes existants.
Activités admissibles	Les emplois créés doivent exposer les étudiants à un milieu de travail réel et leur donner l'occasion d'apprendre et d'acquérir de l'expérience.
Fonctionnement	Les promoteurs devaient créer des emplois pour au moins trois étudiants de la localité, pendant une période de 16 à 18 semaines, dans le cadre d'un projet productif répondant à des besoins communautaires prioritaires.
Groupe cible	Étudiants à temps plein ayant l'intention de poursuivre leurs études l'automne suivant et pouvant travailler légalement au Canada.
Financement	Contribution aux salaires égale au salaire minimum provincial et contribution aux autres frais du projet (plafond de 35 $ par semaine en 1982-1983) jusqu'à concurrence d'un certain montant (50 000 $ en 1982-1983).
Dépenses effectives	En 1982-1983, les 60 689 000 $ affectés à des projets communautaires ont permis de créer 328 748 semaines-personne d'emploi.

Projets de garde d'enfants	En 1982-1983, la contribution fédérale aux projets communautaires réalisés en Ontario s'est élevée à 18 382 000 $ et a permis de créer 103 230 semaines-personne d'emploi. D'après les données de la CEIC pour l'Ontario, 23 projets liés à la garde d'enfants (1 293 semaines-personne) ont été financés à un coût de 245 851 $. Ces chiffres représentent 1,25 % du nombre total de semaines de travail créées en Ontario et 1,33 % des dépenses totales dans la province. Pendant les trois étés pour lesquels nous disposons de données pour l'Ontario, le financement avait des objectifs semblables : prestation de services de garde et de services récréatifs pour les enfants d'âge scolaire en vacances, pour les handicapés et pour les enfants ayant des besoins spéciaux. Le financement semble permettre d'étendre à l'été des programmes limités à l'année scolaire : on peut ainsi accueillir des enfants d'âge scolaire et engager du personnel de suppléance pendant la période des vacances.

2.3.3 Les Projets de services communautaires du Canada (PSCC)

Mise en oeuvre	Août 1980, pour une période de trois ans.
Objet	Appuyer la création d'emplois dans le secteur du bénévolat et des services sociaux communautaires. Le programme offrait aux promoteurs de projets des capitaux d'amorçage grâce auxquels ils disposaient d'un certain temps pour développer d'autres ressources et devenir autonomes.
Activités admissibles	Travail sérieux préparant les participants à des emplois futurs, tout en aidant des organismes sans but lucratif soumis à d'importantes restrictions financières.
Fonctionnement	Les organismes pouvaient demander un financement s'étalant sur une période maximale de trois ans. Les projets de plus d'un an étaient assujettis à une formule de financement décroissant ramenant la contribution fédérale dans la deuxième et la troisième années à près de 66 et 33 % du montant versé la première année. Dans le cas des projets qui devaient s'étendre sur plus d'un an (près de 80 % de l'ensemble), l'organisme parrain s'engageait à assumer progressivement les dépenses nécessaires pendant la période de trois ans et au-delà, ou bien les projets pouvaient être terminés sans financement complémentaire.

Groupe cible	Les participants appartenaient à plusieurs groupes cibles : 70 % de femmes, 50 % de jeunes, 10 % d'autochtones et 10 % de handicapés physiques ou mentaux (certains participants s'inscrivaient dans plus d'une catégorie).
Financement	Contribution aux salaires, aux coûts connexes, aux frais généraux et, dans certains cas, aux immobilisations et aux achats de matériaux. Le Cabinet avait approuvé un budget de 43 millions de dollars pour les trois années.
Dépenses effectives	En 1982-1983, 672 projets ont été financés, créant 1 622 emplois à un coût de 10 024 000 $.
Projets de garde d'enfants	Dans la première année du programme, 31 projets liés à la garde des enfants ont reçu 721 000 $ (6 % des dépenses totales du programme dans la première et principale année de financement). En Ontario, nous avons trouvé huit projets de garde d'enfants ayant reçu des contributions fédérales totales de 359 616 $ depuis la mise en oeuvre du programme jusqu'au 8 novembre 1984. Un maximum de 17 nouveaux emplois peut être rattaché à ce financement. Les projets réalisés en Ontario semblent être raisonnablement répartis d'un point de vue géographique : Toronto (2), Kitchener/Waterloo (2), Brantford (1), Barrie (1), Kingston (1) et Kirkland Lake (1). Ils avaient les objectifs suivants : - étendre la portée et le contenu des programmes des services régionaux de garde de jour; - établir un centre parents-enfants et desservir des parents isolés d'enfants de 8 ans et moins; - aider les enfants de femmes battues; - assurer des services de garde de jour à des parents à faibles revenus; - établir des systèmes de soutien administratif dans une garderie; - établir un programme et un centre pour des enfants d'âge préscolaire placés en foyer nourricier et qui courent certains risques; - établir une garderie de langue française;

- établir des programmes permettant de servir des repas aux enfants de parents qui travaillent et de les garder après l'école.

2.3.4 Les Projets de développement communautaire du Canada (PDCC)

Mise en oeuvre	Été 1980, pour trois cycles : 1981-1982, 1982-1983, 1983-1984.
Objet	Assurer des débouchés dans les régions à taux de chômage élevé, grâce à la création directe d'emplois. En 1982-1983, le programme était subdivisé en trois grands volets : a) Le volet des projets généraux était provisoire et doté d'une souplesse lui permettant d'être concentré, selon les besoins, sur les régions, les groupes ou les secteurs où l'emploi avait temporairement baissé. b) Le volet des projets de développement était une composante plus continue, permettant au programme de s'harmoniser avec les cycles de planification du développement et d'établissement des budgets des organismes locaux et des autres programmes fédéraux et provinciaux ayant des objectifs semblables. c) Une autre composante, Action en cas d'urgence, permettait de réagir à des perturbations importantes résultant d'un cataclysme ou de la fermeture imprévue d'une grande entreprise dans une petite localité. Dans le cadre de cette composante, le programme offrait aux personnes touchées des emplois provisoires en attendant la mise en oeuvre d'initiatives appropriées à plus long terme.
Activités admissibles	Des consultations avec d'autres ministères fédéraux et avec les gouvernements provinciaux ont permis de définir les domaines prioritaires dans lesquels il convenait de créer des emplois : économies d'énergie, infrastructure de l'aquiculture et des pêcheries, développement du tourisme, développement communautaire et restauration, conservation et assainissement de l'environnement, études de rentabilité sur les possibilités d'exploitation commerciale des ressources locales, emploi des autochtones, construction et renouvellement de logements par des sociétés sans but lucratif.
Fonctionnement	Variable, selon l'objet.

Groupe cible	Des «mesures spéciales d'emploi» visant à faciliter l'emploi des femmes, des jeunes, des autochtones et des handicapés physiques faisaient partie du programme dès le début. En 1982-1983, 36 % des participants étaient des femmes, 31 % des jeunes, 17 % des autochtones et 5 % des handicapés.
Financement	Contribution aux coûts de main-d'oeuvre et de matériaux ainsi qu'aux frais généraux des projets approuvés. Au moment de la réorientation du programme en 1982, un montant total de 246,3 millions de dollars a été affecté à des projets devant être réalisés entre l'automne 1982 et mars 1984.
Dépenses effectives	220,8 millions de dollars (90 % des contributions totales du programme) ont été dépensés pendant l'année financière 1982-1983.
Projets de garde d'enfants	En 1982-1983, 6 944 emplois ont été créés en Ontario dans le cadre du programme. Cent d'entre eux étaient liés à des projets plus ou moins rattachés à la garde des enfants.

En Ontario, 29 projets se rapportant à la garde d'enfants ou à la garde de jour ont été financés pendant les trois cycles du programme. L'examen de ces projets nous permet de formuler les observations suivantes :

- Un seul projet a été réalisé dans le nord de l'Ontario.
- La moitié des projets financés ont été réalisés dans la région métropolitaine de Toronto.
- Les projets comprenaient toute une gamme d'activités :
  - aide aux enfants laissés sans surveillance;
  - programmes d'extension pour la garde des enfants de parents isolés, de cultures différentes, etc.;
  - programmes de sensibilisation et de recherche;
  - programmes de création, de rénovation et d'amélioration de garderies;

  - création de garderies modèles et de centres de ressources;
  - garde d'enfants en cas d'urgence, garde d'enfants de femmes battues, etc.;
  - garde d'enfants non anglophones (surtout francophones).
- L'activité la plus fréquente était la création ou la rénovation d'une garderie.
- La plupart des emplois créés étaient à court terme : 38 % ont duré un an, 41 % six mois à un an et 21 % six mois ou moins.

Ces exemples illustrent bien le genre d'usage qu'on a fait des fonds de création d'emplois dans le secteur de la garde des enfants. Les conclusions suivantes s'imposent :

- Une très faible proportion des dépenses totales de création d'emplois a été consacrée à des projets reliés au secteur de la garde des enfants.
- La plus grande part des fonds de création d'emplois a servi à financer des projets à court terme. Les fonds les plus importants sont allés à des programmes de courte durée (RELAIS, Été Canada) et, même dans le cadre des programmes à durée d'emploi variable (PDCC), la majorité des emplois créés ont duré bien moins d'un an.

À partir de cette analyse de quatre programmes de création d'emplois, de la documentation qui existe sur le sujet et de discussions avec des fonctionnaires fédéraux et provinciaux ainsi qu'avec des éducatrices et des gardiennes, nous avons dégagé un certain nombre d'inconvénients et d'avantages de la création directe d'emplois dans le secteur de la garde des enfants.

2.4 LES RÉPERCUSSIONS DES PROGRAMMES DE CRÉATION DIRECTE D'EMPLOIS SUR LE SECTEUR DE LA GARDE DES ENFANTS

2.4.1 Inconvénients

(a) Durée des emplois

La majorité des programmes de création d'emplois et la plus grande part des fonds affectés à cette fin visent à créer des emplois à court terme. Il s'agit le plus souvent de mesures temporaires mises en oeuvre durant une récession, des vacances d'été, etc. Bien sûr, de tels emplois à court terme présentent des avantages, mais ils ne répondent pas au besoin d'emplois stables et à long terme du secteur de la garde de jour.

À l'heure actuelle, le principal programme fédéral de création d'emplois qui sert à financer des projets de garde d'enfants est Canada au travail. Comme dans les programmes précédents portant le même nom ou des noms différents, le financement est limité aux emplois devant durer de 6 à 52 semaines. À l'échelon provincial, le programme Career Action de l'Ontario est sans doute le plus important qui soit actuellement appliqué. Il permet de créer des emplois dans des milieux comprenant les garderies, dont la durée ne peut cependant s'étendre au-delà de 16 semaines.

(b) Niveaux de rémunération

La plupart des emplois créés dans le cadre de programmes de création d'emplois sont rémunérés au salaire minimum ou légèrement au-dessus. Canada au travail prévoit une rémunération au moins égale au salaire minimum, mais ne dépassant pas les taux courants locaux pour du travail de même nature. La contribution totale au coût d'un projet, y compris les salaires, ne peut dépasser en moyenne 325 $ par semaine de travail, avec un plafond de 125 $ par semaine sur les coûts non salariaux.

(c) Compétence des participants

Les programmes de création d'emplois ont essentiellement pour but d'offrir du travail à ceux qui n'en ont pas : pour être admissible, il faut être chômeur, bénéficiaire de l'assistance sociale ou sérieusement défavorisé sur le plan de l'emploi. De tels critères sont certes très importants dans notre économie, mais, parce qu'ils ne correspondent pas aux priorités du secteur de la garde de jour, dont l'objet premier est d'offrir des services de garde de haute qualité, ils posent des problèmes.

Les garderies ont souvent recours aux programmes de création d'emplois pour embaucher du personnel supplémentaire à court terme. Mais cette façon d'agir peut compromettre l'objectif de qualité du secteur, puisque les personnes admissibles aux programmes n'ont à justifier d'aucune formation en garde de jour ni d'aucun intérêt pour le secteur. Quelques projets semblent avoir attiré des personnes dévouées disposées à travailler

pour un faible salaire afin de défendre une cause qui leur est chère. Mais certains indices portent à croire que les garderies ont souffert du départ de travailleurs désintéressés qui s'empressaient, à la première occasion, d'accepter un autre emploi, peut-être mieux rémunéré.

Dans une revue des programmes fédéraux-provinciaux de création d'emplois faite en 1981, un chercheur a conclu que les participants sont des «travailleurs marginaux» qui vivent, tour à tour, d'emplois mal payés, de l'assurance-chômage, du bien-être social et, maintenant, des nouveaux programmes de création d'emplois, mais qui sont incapables de se faire une place dans le «secteur primaire» du marché du travail :

> «Les projets de création d'emplois attirent en général des participants du secteur secondaire du marché du travail. Ces personnes vivent, en alternance, de tels emplois provisoires (au salaire minimum ou légèrement au-dessus), d'emplois mal payés du secteur privé, de stages de formation, de l'assistance sociale et de l'assurance-chômage. Leurs antécédents de travail comprennent rarement une progression professionnelle ou des emplois stables. La création directe d'emplois ajoute un élément supplémentaire au secteur secondaire du marché du travail. Elle ne permet pas de surmonter les obstacles qui barrent l'accès du secteur primaire du marché»[77].

Cette analyse se fonde sur une intéressante théorie économique : l'hypothèse du double marché du travail, selon laquelle le monde du travail se répartit entre un secteur primaire d'emplois sûrs, bien rémunérés et souvent syndiqués, et un secteur secondaire d'emplois sans exigences particulières, mal payés, non syndiqués et à fort taux de rotation.

Certaines garderies ont réussi à trouver d'excellentes recrues dans le cadre de programmes de création d'emplois, mais, comme ces recrues ont rarement des compétences officiellement reconnues en puériculture, leur présence crée du ressentiment parmi les éducatrices diplômées qui font le même travail ou touchent le même salaire. Les étudiantes en éducation des jeunes enfants qui ont fait deux années ou plus d'études détestent ainsi être évaluées pendant leur stage par des éducatrices qui n'ont pas fait d'études et ne sont pas vraiment attachées au secteur de la garde de jour.

(d) Problèmes de liquidités dans les garderies

Les organismes de création d'emplois n'effectuent en général des versements que pour des travaux terminés. Les directeurs de projet présentent, à intervalles réguliers, des factures établissant leurs déboursés, qui ne sont ordinairement payées que des semaines plus tard. Il y a, par conséquent, un laps de temps parfois important entre le moment où un participant est rémunéré par une garderie et celui où cette dernière est

remboursée. Pendant ce temps, la garderie doit puiser dans ses propres ressources ou obtenir un prêt à court terme auprès des banques (qui ne se sont pas particulièrement distinguées par leur aide aux organismes de garde d'enfants).

Ainsi, au début de novembre, une garderie de Toronto attendait encore un paiement final pour un projet d'Été Canada au travail terminé fin août. Les utilisateurs des fonds de création d'emplois considèrent que de tels problèmes sont très courants.

(e) Conflits avec d'autres programmes et politiques

La coordination des priorités et des projets entre les différents paliers de gouvernement a été, au mieux, difficile, et de nombreux conflits sont survenus parce qu'un organisme empiétait sur le «territoire» d'un autre.

Par conséquent, un projet financé dans le cadre d'un programme fédéral de création d'emplois risque fort d'être en conflit avec des politiques et des programmes provinciaux établis. Dans son analyse des programmes de création d'emplois fédéraux et provinciaux, Michael Decter parle de :

> «... l'attribution de fonds de création d'emplois à des garderies en dépit du fait que d'autres formes de financement avaient été suspendues pour des raisons de principe»[78].

Un autre risque découle de la dépendance créée par le financement initial des projets. Même des projets à court terme engendrent une telle dépendance par rapport tant aux services fournis (grâce à l'activité financée) qu'aux emplois créés. Les groupes communautaires mobilisés et organisés dans le cadre de projets cherchent, au terme de ces derniers, à obtenir le même financement auprès de l'organisme local responsable du domaine. Ce dernier a souvent un budget fixe et, s'il cède aux pressions de ces groupes, doit réduire le financement de programmes existants pour en subventionner d'autres. Il en résulte bien sûr des conflits entre l'organisme local et le service fédéral qui a créé le problème en finançant des projets à court terme.

On avait eu des difficultés de cet ordre au Québec, lors de la mise en oeuvre du Programme des initiatives locales, qui avait financé la création d'un certain nombre de garderies. Lorsque les fonds fédéraux ont tari, de fortes pressions politiques se sont exercées sur les administrations provinciales et municipales pour les amener à payer la note afin d'assurer la survie de ces garderies. Parlant, en 1976, devant le comité permanent des finances nationales, qui étudiait les activités de Main-d'oeuvre Canada, un fonctionnaire fédéral avait dit :

> «Nous demandons aux provinces à quels projets nous devrions accorder la priorité. Nous leur demandons quels projets elles ne seraient pas disposées à appuyer s'ils

> créaient une demande permanente. Il s'agit surtout de projets de services, comme les garderies, les foyers d'accueil, les ateliers, etc»[79].

Il n'est guère facile de résoudre ces problèmes. Les mécanismes de consultation entre les différents paliers de gouvernement se sont beaucoup améliorés, mais les programmes, les projets et les sources de conflits sont trop nombreux pour qu'une cohérence parfaite soit possible. C'est pour cette raison que la CEIC évite de plus en plus de financer des projets susceptibles de créer une telle dépendance, se limitant donc le plus souvent à des projets à court terme bien définis (le genre même qui ne profite pas nécessairement au secteur de la garde de jour).

(f) Préparation à des emplois permanents en garde de jour

La création directe d'emplois pourrait constituer un mécanisme utile de formation d'éducatrices. Même si le programme assurant la formation n'avait pour objectif qu'une stimulation cyclique à court terme, les participants devraient théoriquement bénéficier à long terme en acquérant une expérience pouvant les aider à accéder à un emploi permanent.

En fait, les indices de tels effets à long terme sont plutôt rares. Deux principaux groupes de raisons expliquent l'inefficacité des projets de création d'emplois en tant que moyens de formation : l'organisation des projets et les qualités exigées des candidats à des emplois permanents.

i L'organisation des projets

Dans le cadre d'une revue des programmes de création d'emplois effectuée pour le compte du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, Patricia Dale a analysé les données des programmes pour déterminer s'ils favorisaient l'accès des participants au marché des emplois permanents. N'ayant trouvé aucun indice positif, elle a conclu :

> «Les programmes de création d'emplois à court terme présentent certains aspects qui compromettent leur efficacité en tant que moyens de transition : absence d'une surveillance appropriée, rareté des fonds et insuffisance des composantes de formation et d'augmentation des compétences»[80].

ii Le marché des emplois permanents

En affirmant que la création directe d'emplois assure une formation favorisant l'accès à un emploi permanent, on suppose qu'il existe des emplois convenant aux personnes ayant reçu une telle formation. En réalité, la formation reçue ne semble pas peser lourd quand des emplois permanents existent effectivement : les employeurs préfèrent en général des titres reconnus (surtout une formation scolaire). Ayant analysé le PACLE, Patricia Dale conclut :

> «Les femmes tendent à participer davantage à des activités de services. Beaucoup des projets parrainés dans le cadre de ces programmes permettaient d'assurer des services nécessaires que les organismes existants ne fournissaient pas jusque là, ou de mettre à l'épreuve de nouveaux moyens de prestation. Cependant, même quand les organismes existants décidaient, par suite du succès d'un projet, d'offrir un nouveau service ou d'adopter un nouveau moyen de prestation, ils refusaient souvent de reconnaître l'expérience acquise par les participants au PACLE et préféraient engager des professionnels du domaine. Cette tendance à rejeter l'expérience et l'initiative personnelle en faveur du professionnalisme est particulièrement préjudiciable aux femmes qui n'ont souvent pas de titres officiels»[81].

Les participants à des projets de création d'emplois dans le secteur de la garde de jour sont souvent confrontés à de tels problèmes. Pour trouver un emploi permanent à un salaire supérieur au minimum prévu dans le programme, ils sont souvent tenus de faire des études en éducation des jeunes enfants. Même si l'expérience acquise dans le cadre du projet de création d'emplois leur donne accès à un emploi permanent dans le domaine de la garde de jour, elle ne leur assure pas un salaire supérieur ni de meilleures perspectives d'avenir. Il y a également lieu de citer ici la répugnance des éducatrices diplômées à accepter l'autorité de surveillantes n'ayant pas la même formation.

2.4.2 Avantages

(a) Embauche de suppléants pendant les vacances

Les programmes d'emplois d'été pour les jeunes donnent aux garderies et aux programmes établis de garde d'enfants la possibilité d'engager des suppléants pendant que leur propre personnel est en vacances. Ils permettent également de mettre en oeuvre des programmes annuels à court terme pour la garde d'enfants d'âge scolaire pendant l'été, ce qui est avantageux tant pour les garderies et leur personnel (qui autrement seraient débordés en été) que pour les parents qui travaillent.

(b) Services communautaires

Plusieurs des projets réalisés profitent à la collectivité et n'auraient sans doute pas été réalisés sans le financement accordé dans le cadre d'un programme de création d'emplois. Les services assurés peuvent également être novateurs et amener les entreprises et les organismes spécialisés dans le domaine à adopter de nouvelles méthodes. Dans la mesure où les services communautaires ainsi offerts ne font pas double emploi avec ceux d'autres organismes et n'entraînent pas une dépendance imposant un financement ultérieur, les projets réalisés sont certes avantageux.

2.5 AUTRES POSSIBILITÉS DE CRÉATION D'EMPLOIS

Comme nous l'avons vu jusqu'ici, la création d'emplois s'est essentiellement faite sous l'égide du secteur public. Un petit programme réalisé à titre expérimental en 1978-1979 et repris plus tard dans le cadre d'Accès-Carrière, s'adressait plutôt au secteur privé : il permettait de verser aux employeurs une partie des coûts salariaux de nouveaux employés qu'ils n'auraient pas engagés autrement.

En ce qui concerne le secteur de la garde de jour, ce genre de programme présente les mêmes problèmes fondamentaux que la création directe d'emplois par le secteur public. Ainsi, dans le programme fédéral Accès-Carrière, les subventions sont limitées à une période maximale de 52 semaines.

De plus, les administrateurs ont l'impression que le secteur de la garde des enfants a rarement recours à ce programme : sur 700 participants à Windsor, il n'y a que deux employées de garderie, et l'on estime que cette proportion est représentative des grands centres de l'Ontario.

2.6 LES POSSIBILITÉS FUTURES

Les programmes de création directe d'emplois mis en oeuvre dans le passé n'ont pas vraiment permis de créer des emplois permanents dans le secteur de la garde de jour.

Quelques garderies établies grâce à des fonds de création d'emplois ont réussi par la suite à rentabiliser leurs opérations, mais beaucoup d'autres n'y sont pas parvenues, continuant donc à dépendre d'un financement de l'État pour survivre. Les responsables de la CEIC hésitent donc à appuyer des initiatives de garde de jour pouvant devenir dépendantes.

En général, les programmes de création directe d'emplois des dix dernières années avaient un objectif anticyclique à court terme et une durée bien définie. En conséquence, la majorité des programmes actuels ne se prêtent pas à la création d'emplois permanents dans le secteur de la garde de jour. Le financement est fragmentaire, de courte durée et axé sur des objectifs difficilement conciliables avec la constitution d'une main-d'oeuvre professionnelle stable.

Pour mieux profiter des programmes de création directe d'emplois à l'avenir, on pourrait envisager trois possibilités :

a) Favoriser la réorientation des programmes de création directe d'emplois vers des objectifs sociaux à plus long terme

Le réexamen de la politique sociale actuellement en cours à la CEIC porte à croire que cette possibilité est déjà à l'étude. De puissants arguments en faveur d'un tel changement peuvent être présentés aux ministres compétents.

Les chances de succès pourraient cependant être faibles. Au cours de notre étude, nous avons entendu, à la CEIC, des fonctionnaires de différents niveaux exprimer l'opinion que les programmes de création directe d'emplois ne constituent pas un moyen approprié de financer le secteur de la garde de jour. Ils considèrent que le secteur s'en sert pour financer, par des moyens détournés, ses besoins courants de personnel, ce qui est contraire aux principes de ces programmes.

b) Envisager des moyens constructifs de profiter des programmes actuels de création d'emplois à court terme

Ces moyens ne permettraient pas de créer des emplois permanents dans le secteur de la garde de jour, mais pourraient résoudre certains problèmes des garderies. Par exemple;

- Une garderie pourrait engager un ouvrier sans travail pendant quelques semaines pour réparer les jouets, les tables, etc.

- Un artiste, un acteur ou un musicien sans emploi pourrait travailler pendant une certaine période à l'amélioration du programme d'activités culturelles d'une garderie.

- Un étudiant pourrait être chargé, pendant un été, de recueillir des renseignements sur toutes sortes de sujets intéressants : manifestations locales d'intérêt particulier, liste des gardiennes locales du secteur parallèle, etc.

c) Renseigner davantage le secteur de la garde de jour sur la création directe d'emplois et d'autres programmes gouvernementaux

Le fait que les garderies ont tendance à recourir aux programmes anti-cycliques plutôt qu'aux programmes à orientation sociale est probablement attribuable à ce que les premiers ont un budget élevé et font l'objet de beaucoup de publicité, contrairement aux seconds. En renseignant davantage le secteur sur les petits programmes qu'il ne connaît peut-être pas assez, on pourrait l'inciter à faire un meilleur usage des ressources disponibles.

De même, les services de garde d'enfants pourraient profiter de certains programmes de subventions qui ne sont pas à strictement parler axés sur la création d'emplois. Ainsi, une garderie pourrait bien demander une subvention dans le cadre du programme Nouveaux Horizons afin de faire participer des personnes âgées à ses activités.

Enfin, certains services de garde pourraient tirer parti des résultats de travaux effectués dans le cadre de programmes antérieurs de création d'emplois. Il convient en particulier de mentionner les études destinées à mettre au point des éléments de programme à caractère culturel pour les enfants dont la langue maternelle est autre que l'anglais. Les projets que nous énumérons plus haut comprennent, par exemple, des études sur l'élaboration de programmes en langues autochtones, en espagnol et en français pour les garderies.

Avec plus de renseignements sur les initiatives qui existent et une approche nouvelle des possibilités de financement, le secteur de la garde de jour pourrait faire un meilleur usage des programmes de création directe d'emplois qui constitueraient alors un élément utile, parmi d'autres, d'une stratégie d'ensemble de la garde de jour.

La section 2 du présent rapport se base sur des renseignements tirés des sources suivantes : rapports annuels de la CEIC, brochures et dépliants décrivant les programmes, études publiées par les ministères, rapports informatiques spéciaux obtenus de John Kreppner, Division de l'Ontario, Direction générale du développement de l'emploi de la CEIC, et entretiens avec plusieurs fonctionnaires de la Commission. Nous tenons également certains renseignements sur l'utilisation des fonds de création d'emplois dans le domaine de la garde de jour de Jim Wilkinson et de Susan Smith, de la garderie Regal Road à Toronto.

3. PROGRAMMES D'AIDE À L'INDUSTRIE

3.1 LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE INDUSTRIELLE

Les objectifs d'emploi sont un élément important des programmes conçus et réalisés non seulement dans le cadre de la politique de la main-d'oeuvre, mais aussi sous le titre plus vaste de la politique industrielle. La politique industrielle a pour but d'agir sur les structures, le comportement et la performance de l'économie[82].

Différents instruments permettent d'appliquer une politique industrielle. Nous nous intéressons ici à l'utilisation effective et éventuelle de tels instruments pour les motifs suivants :

- Le secteur de la garde de jour pourrait bénéficier d'initiatives prises dans le domaine de la politique industrielle;

- Les instruments de la politique industrielle sont souvent semblables, sinon identiques, à ceux dont on se sert dans les domaines de la politique de la main-d'oeuvre et de la politique sociale.

Les instruments d'application d'une politique peuvent en gros être classés sous deux grands titres : instruments interventionnistes (qui assurent un contrôle direct de l'affectation des ressources) et instruments non interventionnistes (qui laissent la répartition des ressources aux forces du marché). La principale forme des premières est l'aide financière aux entreprises. Les concessions fiscales, les transferts en nature aux entreprises, la réglementation et la politique d'approvisionnement de l'État sont des exemples des seconds.

3.1.1 Instruments interventionnistes

(a) Aide financière aux entreprises

Le gouvernement fédéral et les provinces accordent une importante aide aux entreprises, sous forme de subventions directes, de prêts à taux d'intérêt préférentiel, de garanties de prêts et d'achats de capital-actions.

L'aide directe de l'État aux entreprises remonte à 1840, année où le gouvernement du Canada a adopté pour la première fois une loi garantissant les obligations émises pour financer la construction des chemins de fer. Après la Première Guerre mondiale, quelques gouvernements provinciaux ont également commencé à financer des entreprises (Caisse de développement industriel de la Colombie-Britannique, de 1919 à 1937, Loi sur l'aide à l'industrie adoptée au Nouveau-Brunswick en 1936, Loi sur le développement des industries provinciales adoptée en Alberta en 1936). Cependant, l'aide financière de l'État n'a revêtu sa forme actuelle qu'après la Deuxième Guerre mondiale et n'a vraiment pris de l'ampleur qu'au cours des dix dernières années. En conséquence:

> Au 31 mars 1980, on dénombrait, aux échelons fédéral et provincial, 28 sociétés d'État, offices de financement et bureaux de ministère dont l'activité principale consistait à offrir des prêts, des placements ou des cautions aux entreprises. L'encours de leurs prêts et placements s'élevait à près de 6 milliards de dollars et celui de leurs cautionnements à 577 millions de dollars. La quasi-totalité de cette aide s'inscrivait dans le cadre de programmes, les interventions ponctuelles destinées à régler des cas particuliers représentant moins de 7 % de l'ensemble[85].

Il n'y a cependant pas eu de vrais changements dans les objectifs poursuivis aux paliers fédéral et provincial au cours des 35 dernières années.

- Onze organismes et programmes (offrant près de 45 % de l'aide totale) assument essentiellement le rôle de «prêteurs de dernier recours».

- Dix-neuf organismes et programmes (offrant plus de 60 % de l'aide totale) ont des objectifs touchant l'économie dans son ensemble (transformation de la structure industrielle, création d'emplois, établissement de nouvelles industries dans des régions désignées, etc.).

- Treize organismes et programmes (offrant plus de la moitié de l'aide totale) ne peuvent financer, en vertu de leur loi organique, que des activités présentant d'importants avantages pour l'ensemble de la société.

Il pourrait sembler à première vue que les objectifs des programmes d'aide à l'industrie s'appliquent bien au secteur de la garde de jour, mais un examen soigneux des dispositions législatives régissant ces programmes révèle ce qui suit :

- Les «avantages pour la société» dont il est question dans 13 programmes sont rarement explicités. (La principale exception est le Fonds de développement économique des collectivités du Manitoba, qui ne peut financer aucun projet sans une étude préalable de ses répercussions sur la création ou le déplacement d'emplois, les coûts de bien-être social, etc.) On est tenté de croire que cette disposition est ajoutée à la plupart des mesures législatives plus pour la forme que dans une intention précise.

- Seuls 5 des 28 programmes et organismes, n'offrant qu'une faible proportion de l'aide totale, s'intéressent en particulier à la petite entreprise. La Loi sur les prêts aux petites entreprises est de loin le principal programme à cet égard. Cinq autres organismes sont explicitement orientés vers les petites et moyennes entreprises. La Banque fédérale de développement distribue à elle seule 95 % de l'aide dans ce domaine.

- La majorité des programmes d'aide s'adressent en particulier au secteur de la fabrication. On comprend facilement les raisons pour lesquelles cette affirmation cynique, tirée d'un discours prononcé en 1973, vaut encore aujourd'hui :

«Il ne faut pas perdre de vue que la plupart des programmes d'aide s'adressent aux entreprises canadiennes de fabrication. Pourquoi? Le gouvernement fédéral retient 12 % de la production brute de ces entreprises sous forme de taxe de vente fédérale. De plus, Ottawa et les provinces prélèvent jusqu'à 50 % de leurs bénéfices, sous forme d'impôts sur le revenu des sociétés. Les mêmes gouvernements touchent des taxes de vente sur les biens dont ces entreprises se servent et de l'impôt sur le revenu de leur personnel. Il est évident qu'un associé qui participe ainsi à toutes les activités et en retire quelque 22 milliards de dollars par an, est heureux de faire des placements destinés à développer ces activités»[84].

Conclusions

Il existe de toute évidence une vaste gamme de programmes d'aide financière, mais on peut difficilement imaginer comment le secteur de la garde de jour peut en tirer parti.

Par exemple, la Loi sur les prêts aux petites entreprises a été adoptée en 1961 pour stimuler le placement à terme de fonds du secteur privé dans la petite entreprise. Deux cinquièmes de tous les prêts accordés en 1983 sont allés à des entreprises du secteur des services. Toutefois, les organismes sans but lucratif sont expressément exclus. Les prêts peuvent servir à financer des achats ou des améliorations de terrains, de bâtiments ou de matériel, mais non du capital de roulement. En conséquence, le nombre de petites entreprises du secteur de la garde de jour qui pourraient profiter de ce programme est très limité. (En fait, les fonctionnaires du MEIR ne se souvenaient d'aucune demande présentée par des garderies en vertu de la LPPE.)

Il est possible qu'une garderie ou un service de garde ait tiré parti d'un programme d'aide à l'industrie dans des circonstances particulières (par exemple, construction ou rénovation de locaux pour une garderie à but lucratif). Cependant, les caractéristiques fondamentales du marché de l'aide financière sont telles qu'on voit mal comment il pourrait servir à financer le secteur de la garde de jour sur une grande échelle.

3.1.2 Instruments non interventionnistes

(a) Concessions fiscales

Les gouvernements fédéral et provinciaux offrent divers genres de stimulants fiscaux pour favoriser l'expansion industrielle en général, et le développement de certaines régions ou de certaines industries, en particulier. En voici des exemples :

Stimulants fiscaux aux sociétés :

- taux d'imposition réduits pour la petite entreprise;
- amortissement accéléré des nouveaux investissements dans les secteurs de la fabrication et de la transformation, et taux préférentiels d'imposition des bénéfices;
- crédits d'impôt et taux préférentiels pour les entreprises faisant des investissements dans des régions désignées;
- défalcation immédiate des investissements des entreprises de production cinématographique;
- amortissement accéléré et crédit d'impôt à l'investissement pour les dépenses de recherche et de développement ainsi que pour la prospection et la mise en valeur de gisements miniers;
- stimulants spéciaux pour les investissements dans le domaine de la lutte contre la pollution atmosphérique et la pollution des eaux.

Exemptions de la taxe d'accise fédérale :

- biens manufacturés achetés par des agriculteurs pour servir à la production de biens dans une exploitation commerciale;
- matériaux, matériel et fournitures servant à la mise au point de nouveaux produits ou de nouveaux procédés;
- matériel de transport de marchandises.

Exemptions de la taxe de vente :

- suppression temporaire de la taxe de vente provinciale sur les produits d'industries menacées (au Québec, par exemple, les meubles, les vêtements, les articles en cuir et les chaussures sont exemptés depuis 1978).

(b) Transferts en nature aux entreprises

Les gouvernements fédéral et provinciaux fournissent une vaste gamme de biens et de services qui profitent ultimement aux entreprises (par exemple, routes, ports, éducation gratuite), ou qui leur sont destinés en particulier, par exemple :

- renseignements;
- assistance technique pour la planification;
- recherche et développement;
- appui à la commercialisation, y compris de nombreux programmes destinés à favoriser les exportations;
- programmes de formation et de mobilité des travailleurs.

(c) Réglementation

De nombreux règlements (normes de produits, contrôles de qualité, taux de rendement permis aux services publics autorisés, etc.) n'ont pas pour objet d'aider l'industrie, mais certains autres sont principalement conçus à cette fin :

- tarifs douaniers protecteurs et quotas d'importation;
- contrôle de la production agricole par l'entremise des offices de commercialisation;
- contrôle de l'accès à certaines branches d'activité (le camionnage, par exemple) ou à certaines professions.

(d) Approvisionnements

Le ministère fédéral des Approvisionnements et Services achète tous les ans des biens et des services d'une valeur de 3 milliards de dollars. Les produits canadiens sont favorisés. De plus, les biens et les services achetés doivent en principe être produits aussi près que possible du point de consommation. Les gouvernements provinciaux ont également institué des politiques d'approvisionnement permettant dans certains cas d'exclure les soumissions provenant de l'extérieur ou de verser une prime sur les produits locaux.

Conclusions

Les instruments non interventionnistes ne semblent pas non plus se prêter à une action destinée à aider le secteur de la garde de jour au Canada. Cependant, certains peuvent présenter de modestes avantages.

(a) Concessions fiscales : exemptions des taxes fédérales d'accise et de vente

En vertu de l'article 45(1) de la Loi sur la taxe d'accise, un établissement certifié par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social en tant qu'institution publique reconnue, dont l'objet principal est de donner certains genres de soins (y compris la garde des enfants), et qui reçoit de l'aide du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial, est admissible au remboursement de la taxe d'accise sur ses achats de biens manufacturés. Beaucoup de garderies sans but lucratif seraient admissibles et pourraient donc obtenir des remboursements sur les articles taxés au niveau du fabricant. (La taxe d'accise est par exemple perçue sur le matériel de terrains de jeux et les jouets, mais non sur les couches.)

Une autre disposition du même article pourrait également favoriser l'expansion du secteur de la garde de jour : on peut obtenir le remboursement de la taxe d'accise sur les matériaux utilisés pour construire ou rénover une garderie si les achats ont été effectués dans les deux ans qui précèdent la délivrance du certificat par le ministère de la Santé. Cependant, comme la réglementation actuelle ne s'applique qu'aux travaux réalisés sur les lieux de l'institution accréditée, les foyers de garde en milieu familial ne seraient pas admissibles. Les responsables de la Santé nationale n'ont pu donner de réponses précises à ce sujet qui, selon eux, serait à examiner.

(b) Diffusion de renseignements d'affaires

Le gouvernement fédéral et les provinces ont toute une gamme de moyens déjà en place pour diffuser des renseignements sur des sujets intéressant la petite entreprise.

La Banque fédérale de développement

- Publications portant sur la création, le financement, l'administration et la gestion d'une petite entreprise au Canada. Les sujets traités comprennent la comptabilité, les exigences juridiques, la fiscalité, les programmes de stimulation fédéraux et provinciaux, et même des instructions concernant des provinces ou des villes particulières. De nombreuses publications sont gratuites; la distribution est assurée par un réseau de bureaux régionaux et de succursales couvrant tout le pays.

- Services de gestion pour la petite entreprise, comprenant des colloques et des cours de gestion ainsi qu'un programme d'orientation dans le cadre duquel 1 500 conseillers sont mis à la disposition des petites et moyennes entreprises du Canada.

Secrétariat de la petite entreprise

- Service d'appels téléphoniques gratuits de n'importe où au Canada, permettant aux petites entreprises d'obtenir des renseignements sur les programmes d'aide, les règlements, etc. du gouvernement fédéral.

Ministère de l'Industrie et du Commerce de l'Ontario

- Service consultatif des petites entreprises, offrant des conseils dans tous les domaines de l'administration des affaires. Établi dans les universités de l'Ontario, il est animé par certains étudiants des années terminales de commerce.

- Colloques sur l'administration des affaires tenus à intervalles réguliers dans toute la province.

Divers services d'information et de soutien sont également offerts dans d'autres provinces.

(c) Programmes de formation

Dans le cadre de ses programmes de formation de la main-d'oeuvre, la CEIC finance la totalité ou une partie des frais et des salaires pour la formation en établissement ou en cours d'emploi dans des domaines particuliers. Différents cours sont offerts à l'échelle régionale et locale, un peu partout au Canada. Le secteur de la garde de jour en a certainement profité, mais dans une très faible mesure. En 1982-1983, le nombre total de stagiaires pour l'ensemble de la catégorie des sciences sociales et des domaines connexes, dans laquelle s'inscrit la garde des enfants, ne s'est élevé qu'à 762 : 349 en établissement et 413 en cours d'emploi.

Cependant, ces programmes, parce qu'on s'en est servi particulièrement en faveur des autochtones et des petites localités isolées, peuvent constituer un excellent moyen d'améliorer les services de garde d'enfants dans les régions rurales du Canada où la pénurie de ces services est considérée comme «critique»[85].

Les programmes de formation pourraient donc profiter au domaine de la garde des enfants, mais il faudrait pour cela convaincre la CEIC de l'importance du secteur, qui ne figure sur aucune liste de priorités nationale ou régionale. Si la CEIC pouvait charger des garderies ayant un personnel expérimenté et bien instruit de former des gardiennes en milieu familial, les garderies en profiteraient financièrement tout en donnant une bonne formation aux nouvelles gardiennes. Cependant, la CEIC a actuellement une approche très différente de la formation en cours d'emploi, ses programmes de formation étant établis d'après l'évaluation faite par les Centres d'emploi du Canada de la pénurie de compétences dans différents domaines.

3.2 LES PROGRAMMES DU MINISTÈRE DE L'EXPANSION INDUSTRIELLE RÉGIONALE

Le ministère fédéral de l'Expansion industrielle régionale a été constitué il y a deux ans dans le cadre d'une restructuration et d'une fusion des services du ministère de l'Expansion économique régionale et du ministère de l'Industrie et du Commerce.

L'objectif du nouveau ministère est «d'accroître l'activité industrielle, commerciale et touristique dans son ensemble et ce, en s'appuyant sur les points forts de toutes les régions du Canada»[86].

Selon une publication récente du MEIR, le ministère doit, pour parvenir à son but :

- collaborer avec le patronat, les syndicats, les autres paliers de gouvernement et les universités;
- mettre au point le cadre déterminé par les politiques du gouvernement;
- fournir aux entreprises des renseignements techniques et financiers, de même que des données sur les marchés; et
- au besoin, fournir une aide financière directe.

3.2.1 Le programme de développement industriel et régional (PDIR)

> Le programme de développement industriel et régional constitue le principal outil qu'utilisera le gouvernement pour accorder une aide fédérale directe à l'industrie[87].

Les renseignements suivants sur le programme sont tirés d'un dépliant du ministère. Nous les reproduisons pour illustrer brièvement le fonctionnement du PDIR :

> Ce programme de développement industriel, administré par le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), est le premier à s'appliquer à chaque région du Canada et à chaque étape de l'expansion industrielle.
>
> Regroupant les meilleurs éléments de plusieurs anciens programmes en une forme simplifiée et souple, le PDIR est conçu de façon à accorder une attention toute particulière aux besoins des petites et moyennes entreprises et à prendre en compte la conjoncture économique régionale et locale.
>
> **Qu'offre-t-il?**
>
> Le PDIR prévoit diverses formes d'aide financière : subventions, contributions remboursables et non remboursables, prêts participatifs et garanties de prêts.

Dans le cadre du programme où l'on reconnaît l'existence de plusieurs étapes cruciales à franchir lors de l'élaboration et de la croissance d'un projet, on a prévu fournir de l'aide à chacune des phases. Les éléments du programme sont :

- Le contexte de développement industriel. De l'aide pour les études, les services communs spécialisés et les autres travaux d'infrastructure qui rehaussent sensiblement le développement économique régional.

- L'innovation. De l'aide pour stimuler la mise au point de produits ou procédés nouveaux qui accroîtront la productivité industrielle et la compétitivité sur la scène internationale.

- L'établissement. De l'aide accordée en vue de faciliter l'établissement de nouvelles installations de production, notamment dans les régions caractérisées par une inégalité économique relativement forte.

- La modernisation et l'agrandissement. De l'aide consentie pour les travaux de modernisation ou d'agrandissement destinés à rehausser la productivité nationale. Comprend l'aide accordée aux entreprises de fabrication et de transformation pour l'installation initiale de dispositifs micro-électroniques.

- La commercialisation. De l'aide consentie aux entreprises de fabrication ou de transformation pour les recherches de marché ou les études de stratégie. Les activités reliées au tourisme peuvent également être admissibles à de l'aide en vue de l'expansion du marché intérieur et de l'organisation de conférences et d'événements spéciaux. (De plus, le MEIR administre le Programme de développement des marchés d'exportation (PDME) pour le compte du ministère des Affaires extérieures...)

- La restructuration. De l'aide accordée aux firmes et aux industries qui font des investissements pour s'adapter aux conditions de concurrence changeantes ou pour offrir des produits ou services nouveaux plus compétitifs.

Où s'applique le PDIR?

Le PDIR s'applique partout au Canada.

La structure du programme comporte cependant quatre paliers d'aide établis d'après le taux de chômage local, le niveau du revenu personnel et la capacité financière de la province. Les 260 divisions de recensement du Canada constituent les éléments de base qui déterminent les niveaux d'aide.

En commençant par le premier palier qui englobe les régions canadiennes les plus industrialisées, les niveaux d'aide augmenteront progressivement jusqu'aux catégories du quatrième palier constitué des régions canadiennes les plus défavorisées sur le plan économique.

Qui est admissible?

Pourvu que leur projet soit entrepris au Canada, les particuliers, sociétés, sociétés de personnes, coopératives et organismes à but non lucratif, peu importe leur régime de propriété ou leur statut fiscal, sont admissibles au programme.

Pour être admissibles, les projets doivent être viables sur le plan économique et commercial, doivent apporter des avantages économiques appréciables à l'échelle régionale et nationale et ne pas pouvoir être entrepris sans l'aide du PDIR.

Les projets seront évalués séparément, et l'aide offerte constituera le minimum requis pour permettre la réalisation du projet et la concrétisation des meilleurs avantages économiques possibles.

Étant donné la responsabilité qui lui incombe de voir à ce que les deniers publics soient dépensés le plus efficacement possible, le MEIR consultera le secteur privé, les gouvernements provinciaux et d'autres parties intéressées en vue d'établir des priorités. Les considérations de développement régional revêtiront une importance cruciale.

Aucun projet ne sera pris en considération si un engagement légal quelconque a été pris à son égard avant le jour de réception de la demande par le ministère[88].

3.2.2 Application du PDIR au secteur de la garde de jour

Dans sa forme actuelle, le PDIR ne peut servir à favoriser le secteur de la garde de jour. Les raisons sont les suivantes :

- Le programme est axé sur les secteurs de la fabrication et de la transformation. Les accords partiels conclus avec les provinces portent sur des industries particulières (forêts, mines). Le tourisme (une industrie de service) est inclus, mais seuls les projets satisfaisant aux autres critères sont financés (p. ex., la construction de centres de congrès ou d'importantes installations touristiques).

- Les principaux critères d'octroi de l'aide sont les suivants :

  - o substitution des importations ou
  - o augmentation des exportations ou
  - o amélioration de la productivité.

Aucun de ces critères ne s'applique au secteur de la garde de jour.

- Le PDIR ne fournit pas de fonds d'exploitation. Ne sont admissibles que les achats de machines, de matériel et d'autres immobilisations, ainsi que les études de marché et les études de faisabilité se rapportant à des immobilisations.

- L'aide est offerte en une fois et à court terme. Selon un fonctionnaire du MEIR, 70 à 75 % des dépenses effectuées à ce jour relèvent de l'élément modernisation-agrandissement du programme. Un projet type est réalisé en quatre ou cinq mois.

Bien que le PDIR ne soit pas en soi applicable au secteur de la garde de jour, sa structure et son fonctionnement peuvent constituer un modèle utile de financement du secteur (initiative axée sur l'offre). Bien sûr, on n'aurait pas besoin d'une structure aussi étendue que celle du PDIR, puisqu'on n'aurait à s'occuper que d'un seul petit secteur, plutôt que d'un grand nombre de grandes industries. Toutefois, plusieurs des caractéristiques du PDIR peuvent être adoptées dans un programme fédéral de financement de la garde de jour :

- Tant le développement régional que la garde de jour relèvent à la fois de la compétence fédérale et de celle des provinces. Par conséquent, les moyens de consultation intergouvernementale et la formule des accords partiels du MEIR peuvent renseigner utilement sur la meilleure façon de procéder.

- Tout programme de financement fédéral, qu'il concerne l'expansion régionale ou la garde des enfants, est plus efficace s'il est particulièrement axé sur les personnes et les régions qui en ont vraiment besoin que s'il s'applique de façon universelle à tout un secteur d'activité. Par conséquent, la formule des paliers du PDIR pourrait être adoptée dans un programme de financement de la garde de jour afin d'assurer que seuls les services de garde du genre et de la taille voulus sont financés. Pour définir les paliers, on pourrait se servir d'un indice statistique représentant les besoins de chaque zone de recensement ou secteur de dénombrement de la population active. L'indice choisi pourrait être, par exemple, le rapport, calculé par groupe d'âge, entre le nombre de places dans les services de garde autorisés et le nombre d'enfants de parents qui travaillent. Bien qu'un tel indice puisse surestimer la demande réelle (pour les raisons exposées dans la partie I), il constituerait un point de repère constant pour tout le pays.

- L'adaptation à un milieu qui évolue sans cesse est essentielle tant dans le domaine de l'expansion industrielle régionale que dans celui de la garde de jour. À mesure que la situation économique change, les programmes d'aide à l'industrie doivent être modifiés pour tenir compte des nouveaux besoins et pour éviter l'affectation de fonds à des projets dont on n'a plus

besoin. De même, le secteur de la garde de jour doit d'adapter à une demande changeante par suite, surtout, de la tendance des quartiers à «vieillir» et à avoir besoin de services de garde différents avec le temps. La structure par palier du PDIR permet une telle souplesse. Lorsque les indices calculés révèlent un changement des besoins, on peut rapidement faire passer les zones désignées à un palier différent de financement. Cette souplesse administrative réduit, au niveau politique, les pressions qui s'exercent pour faire modifier les lois en fonction des changements survenus.

- Nous avons examiné, dans la section I, les difficultés possibles d'une formule de financement sans plafond. Des programmes comme le PDIR permettent d'éviter ces difficultés sans sacrifier l'adaptabilité aux besoins. Il comporte, en effet, dans le cadre d'un budget annuel fixe, une marge de manoeuvre qui permet de répondre aux besoins changeants de la clientèle.

La Caisse de financement de la garde de jour proposée par l'Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance est un exemple d'initiative qu'on pourrait améliorer considérablement en y ajoutant certains éléments du PDIR.

RÉSUMÉ ET CONCLUSIONS

Section I

MODÈLE DE CRÉATION D'EMPLOIS DANS LE SECTEUR DE LA GARDE DE JOUR

Le marché autorisé du secteur de la garde de jour compte 21 204 emplois à temps plein et partiel, ce qui représente 0,2 % du nombre des emplois salariés au Canada. On estime que le marché parallèle du secteur compte près de quatre fois et demie plus d'emplois que le marché autorisé.

Les initiatives fédérales envisagées sont les suivantes : contribution directe de l'État au prix courant de la garde de jour; subvention de 5 $ par jour et par place selon la proposition de l'ACPSGE; création directe d'emplois par le gouvernement fédéral; dispositions fiscales comprenant une déduction accrue pour les frais de garde d'enfants et un crédit d'impôt facultatif.

Éléments du modèle

Les modèles dont le gouvernement fédéral se sert actuellement pour estimer les effets de création d'emplois de diverses initiatives ne peuvent s'appliquer à un petit secteur ayant les caractéristiques de la garde de jour. Nous avons donc élaboré un nouveau modèle comprenant trois éléments :

L'offre : éducatrices et gardiennes autorisées.
La demande : parents qui travaillent.
Le financement : gouvernement fédéral.

Nous nous servons du modèle en augmentant graduellement le pourcentage de la nouvelle demande satisfaite et en calculant le nombre correspondant de places et d'emplois créés, ainsi que les frais que le gouvernement fédéral doit assumer. Différents scénarios permettent de comparer les différentes modalités d'expansion. Ainsi, comme la garde de nourrissons est la partie de la demande la moins bien satisfaite à l'heure actuelle, nous supposons dans l'un des scénarios que l'augmentation du pourcentage de la demande satisfaite est plus élevée dans le cas des nourrissons que dans celui des enfants d'âge préscolaire et d'âge scolaire. Dans tous les scénarios, nous répartissons également le nombre de nouvelles places créées entre les garderies et les foyers de garde en milieu familial.

Nous examinons ensuite les relations entre les trois éléments du modèle. Comme elles ne peuvent être quantifiées, étant donné la pénurie de données sur le secteur, nous les décrivons en détail. Notre analyse révèle un certain nombre de problèmes possibles qu'il faudra résoudre si l'on veut atteindre les niveaux d'expansion projetés dans le modèle. Nous examinons également les coûts et avantages des différentes initiatives envisagées.

Rapports entre les éléments du modèle

1. Contraintes (obstacles qui, dans chacun des éléments, s'opposent à la mise en oeuvre d'une initiative)

(a) Offre

- L'expansion du secteur de la garde de jour doit comprendre la création de nouveaux services dans les régions qui ne sont pas actuellement desservies.

- La capacité d'expansion des services de garde de jour dans leurs locaux actuels, ne serait-ce que pour répondre à la demande courante dans chaque région, pourrait être très limitée.

- Par conséquent, l'expansion du secteur de la garde de jour impose des dépenses d'immobilisation pour la construction de nouveaux locaux. De telles dépenses ne peuvent être incluses dans aucune des initiatives envisagées.

- L'expansion de la garde en milieu familial pourrait, au départ, donner des résultats rapides et réduire les dépenses d'établissement.

- Cependant, les foyers de garde en milieu familial n'ont pas eu autant de succès que prévu dans le passé, comme moyen de développer de façon rapide et flexible les services de garde de jour.

(b) Demande

- La demande de tous les genres de services de garde (marché autorisé et marché parallèle) dépasse l'offre.

- Les facteurs liés au marché du travail continueront à inciter de plus en plus de mères à joindre les rangs de la population active, mais l'assouplissement des conditions de travail pourrait réduire l'augmentation correspondante de la demande de services de garde à l'extérieur du foyer.

- On affirme que les familles à revenus moyens ne peuvent payer le prix plus élevé des services de garde autorisés et recourent de ce fait au marché parallèle. Mais cet argument ne se vérifie pas quand on compare le coût des deux marchés. Par conséquent, une baisse des prix dans le marché autorisé n'entraînera pas nécessairement l'adoption par ces familles de services de garde autorisés.

- Les parents préfèrent souvent certaines des caractéristiques qu'on prête en général au marché parallèle : proximité, soins de type familial et souplesse.

- Les parents expriment cependant une préférence marquée pour la stabilité des services, caractéristique beaucoup plus courante dans le marché autorisé que dans le marché parallèle.

- Par conséquent, les foyers de garde en milieu familial, qui peuvent satisfaire toutes ces préférences, pourraient, mieux que les garderies, attirer les parents vers le marché autorisé de la garde de jour.

(c) Financement

- Les conflits de compétence entre le gouvernement fédéral et les provinces pourraient engendrer des difficultés ou, pour le moins, entraîner des retards si l'initiative choisie a une orientation de service social (compétence mixte) plutôt qu'un objectif clairement défini de main-d'oeuvre (compétence fédérale).

- Le régime fiscal comprend une structure de prestation déjà en place et les programmes de création directe d'emplois en ont également qui peuvent être copiées. Des initiatives fédérales qui ne tireraient pas parti de ces mécanismes imposeraient l'établissement de nouveaux moyens de prestation.

2. Délais d'exécution (délai au bout duquel les premiers résultats d'une initiative se manifestent sous la forme de nouveaux emplois)

- Les diverses initiatives ont des délais d'exécution différents en fonction de leur potentiel de création d'emplois.

- Une combinaison d'initiatives qui augmenterait au maximum l'offre de services de garde autorisés à court terme avant de canaliser la nouvelle demande vers le marché autorisé permettrait de tirer le meilleur parti possible des délais d'exécution des différentes initiatives.

3. Fuites (fonds aboutissant dans le marché parallèle ou servant à toute fin autre que la création de nouveaux emplois dans les services de garde autorisés)

- Les initiatives axées sur l'offre présentent des degrés variables de fuites, selon la mesure dans laquelle les fonds sont affectés à des fins autres que l'embauche de nouveaux employés.

- On peut réduire ces fuites en limitant l'utilisation des fonds à la création de nouveaux emplois.

- Les initiatives axées sur la demande pourraient présenter des taux de fuite importants si les parents admissibles ne s'en prévalent pas.

- On peut réduire ces fuites en ne versant le crédit d'impôt qu'aux usagers du marché autorisé et en fixant des plafonds de revenus assez élevés pour inciter les familles à revenus moyens à recourir à des services autorisés.

- Toutes les initiatives présentent des degrés variables de fuites en fonction de considérations d'efficacité gouvernementale.

4. **Effets de rétroaction** (changements résultant d'une initiative et susceptibles d'influer sur son succès ultérieur)

- Il est peu probable qu'une initiative axée sur l'offre déclenche une réaction en chaîne qui multiplierait les places et les emplois dans le marché autorisé.

- L'intégration des gardiennes du marché parallèle dans le marché autorisé pourrait, à long terme, avoir des effets négatifs sur la qualité et le professionnalisme du marché autorisé.

- Une expansion de la garde en milieu familial pourrait se révéler plus coûteuse qu'on ne le croit à l'heure actuelle et, si elle était réalisée à grande échelle, pourrait ne pas donner à long terme les résultats attendus.

- Par conséquent, pour profiter des avantages des foyers de garde en milieu familial et tirer le meilleur parti possible de la demande actuelle, on pourrait recourir à une politique qui entraînerait une forte expansion initiale des places pour nourrissons dans les foyers. (C'est la demande de services de garde pour nourrissons qui est la moins bien satisfaite à l'heure actuelle, et les foyers de garde sont les mieux équipés pour répondre aux critères de la demande dans ce domaine.) À plus long terme, la politique pourrait surtout favoriser les garderies.

- Il est peu probable que l'expansion des services de garde autorisés entraîne des augmentations imprévues du taux d'activité des mères.

- Les formules de financement sans plafond des places en milieu autorisé pourraient entraîner des augmentations incontrôlées du coût des programmes d'une année à l'autre.

- Une intervention accrue de l'État dans le secteur de la garde de jour pourrait en soi entraîner une augmentation du coût des services de garde.

<u>Facteur exogènes</u>

L'expansion du secteur de la garde de jour aurait quelques retombées sur le reste de l'économie. Cependant, comme il s'agit d'un secteur de main-d'oeuvre, il est difficile de quantifier ces retombées en calculant les effets multiplicateurs.

Section 2

PROGRAMMES DE CRÉATION DIRECTE D'EMPLOIS

Les programmes de création d'emplois sont en général conçus spécifiquement pour combattre le chômage saisonnier ou cyclique. Leurs caractéristiques ne sont donc pas compatibles avec les objectifs à long terme du secteur de la garde de jour :

- Les programmes commencent et finissent selon les besoins de l'économie. La durée de chacun est généralement courte.

- Les emplois créés sont surtout à court terme : ils durent rarement plus d'un an.

- Les responsables des programmes de création d'emplois cherchent explicitement à éviter les projets pouvant devenir dépendants d'un financement à long terme.

- La rémunération versée est proche du salaire minimum.

- Les participants sont le plus souvent des chômeurs, des assistés sociaux ou des personnes défavorisées sur le plan de l'emploi, qui peuvent ne porter aucun intérêt à la garde de jour et n'avoir aucune formation dans ce domaine.

- Les organismes parrains peuvent connaître des difficultés financières parce qu'ils ne sont souvent remboursés que longtemps après avoir payé les travailleurs participants.

- Les projets mis en oeuvre dans le cadre d'un programme de création d'emplois peuvent entrer en conflit avec les politiques et les priorités des autorités établies dans le domaine (y compris d'autres ministères fédéraux).

- Les participants ne semblent pas pouvoir tirer parti de l'expérience et de la formation acquises pour trouver un emploi permanent dans le domaine.

Le principal avantage des programmes de création d'emplois est de fournir des suppléants aux garderies pendant l'été lorsque le nombre d'enfants à garder augmente et que les employés permanents sont eux-mêmes en vacances.

Trois possibilités s'offrent pour permettre au secteur de la garde de jour de tirer un meilleur parti des programmes de création d'emplois :

- Favoriser la réorientation de ces programmes par la CEIC vers des objectifs sociaux à plus long terme;

- Envisager des moyens constructifs permettant au secteur de la garde de jour de profiter des programmes de création directe d'emplois dans leur forme actuelle;

- Renseigner davantage le secteur de la garde de jour sur la création directe d'emplois et d'autres programmes gouvernementaux afin d'assurer un usage optimal des ressources disponibles.

Section 3

PROGRAMMES D'AIDE À L'INDUSTRIE

Beaucoup d'instruments différents ont servi à la mise en oeuvre de la politique industrielle, et l'aide fournie à l'industrie sous forme de subventions, de prêts, etc. n'est qu'un volet de la stratégie globale de l'État. Le parallèle à établir est évident : le secteur de la garde de jour peut bénéficier le plus d'une stratégie qui permet de recourir à différents instruments d'application, par exemple, à une combinaison d'initiatives axées sur l'offre et sur la demande.

L'assistance financière directe de l'État aux entreprises est considérable au Canada : prêts et placements totalisaient 6 milliards de dollars en 1980. Les programmes dans le cadre desquels cette assistance est offerte à l'industrie ne se prêtent cependant pas à des applications dans le secteur de la garde de jour :

- Les programmes qui s'adressent particulièrement à la petite entreprise sont rares.

- Peu de programmes ont une véritable orientation «sociale».

- La plupart des programmes s'adressent surtout au secteur de la fabrication.

- La plupart offrent de l'aide à court terme.

- La plupart ne financent que les achats de biens d'équipement et excluent expressément les fonds d'exploitation (comme les salaires).

Le programme de développement industriel et régional (PDIR) est pour le gouvernement fédéral le «principal outil ... pour accorder une aide fédérale directe à l'industrie» (selon la brochure du PDIR). Il ne s'applique cependant pas au secteur de la garde de jour :

- Le PDIR s'adresse particulièrement aux secteurs de la fabrication et de la transformation.

- L'aide est surtout fournie pour favoriser la substitution des importations, augmenter les exportations et améliorer la productivité.

- Seuls les achats de machines, de matériel et de terrains sont admissibles. Les fonds d'exploitation sont expressément exclus.

- L'aide est fournie en une fois et à court terme.

Pour une industrie de service qui emploie beaucoup de main-d'oeuvre, le PDIR ne peut servir que comme modèle pour la conclusion d'accords partiels avec les provinces et pour la détermination des niveaux de soutien en fonction de formules normalisées tenant compte des besoins locaux.

Les petites entreprises se sentent exclues des programmes d'aide à l'industrie et demandent de plus en plus fort des changements. Elles peuvent devenir un important allié du secteur de la garde de jour qui est essentiellement constitué de très petites entreprises.

De plus, les programmes de diffusion de l'information établis en nombre croissant d'un bout à l'autre du pays pour desservir les petites entreprises locales peuvent avoir une certaine importance dans tout effort tendant à rentabiliser le secteur de la garde de jour. Sont particulièrement utiles les programmes et les publications pouvant conseiller les travailleurs du marché parallèle sur l'utilisation efficace des dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu, ainsi que les programmes de formation de la main-d'oeuvre qui peuvent profiter aux travailleurs de la garde de jour dans les régions isolées.

Pour l'agrandissement des garderies existantes et la construction de nouvelles, on pourrait tirer parti de divers programmes de prêts et d'autres formes d'aide. Les garderies sans but lucratif sont admissibles au remboursement de la taxe de vente fédérale sur les matériaux servant à la construction ou à l'agrandissement de leurs locaux. Quant aux garderies à but lucratif, elles pourraient obtenir des prêts pour financer des immobilisations, en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises et d'autres programmes d'aide financière.

NOTES

1 The DPA Group Inc., National Day Care Costing Model, p. 18.

2 Statistique Canada, La population active, juillet 1984, (n° au cat. 71-001).

3 Voir, par exemple, le mémoire présenté par l'ACPSGE à la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi (CDCAA, Beginning to Solve Canada's Daycare Crisis).

4 CDCAA, op. cit.

5 Statistique Canada, Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu, (n° au cat. 13-207, p. 71, tabl. 25).

6 The DPA Group, op. cit., p. 13.

7 Bossons, «The Value of Input-Output Models», in Boadway et al., Input-Output Analyses of Fiscal Policy in Ontario, p. 9.

8 The Longwoods Research Group Ltd., Informal Daycare in Ontario, p. 8.

9 The DPA Group Inc., op. cit., annexe A-1.

10 Karyo Communications Inc., The Bottom Line, p.7.

11 Day Care Research Group, The Day Care Kit, p. 6.

12 COMMSOC, Day Care Policy: Background Paper, p. A-9.

13 Social InfoPac, vol. 3, n°. 3, p. 1.

14 Hutcheon, Day Care and Nursery School Needs and Services in Vancouver City, p. 21.

15 The DPA Group, op. cit., annexe A-1.

16 COMMSOC, op. cit., p. 29.

17 Ibid., p. A-8.

18 Joe, Polemics on Day Care, p. 44.

19 Ibid., p. 45.

20 COMMSOC, op. cit., p. A-8.

21 Karyo Communications Inc., op. cit., p. 18.

22 COMMSOC, op. cit., p. 9.

23 Ibid., p. 30.

24 Santé et Bien-être social Canada, Situation de la garde de jour au Canada, et The DPA Group, op. cit., annexe A-1.

25 Social InfoPac, vol. 3, n° 3, p. 1.

26 Groupe d'étude sur la garde des enfants, Le financement public de la garde des enfants au Canada, p. 1.

27 Statistique Canada, La population active, mai 1984, p. 105.

28 Statistique Canada, La population active, juillet 1984, p. 93.

29 Chiffres cités dans Le financement public de la garde des enfants au Canada, op. cit., p. 1.

30 Changing Times, août 1984, p. 30.

31 Travail Canada, Le travail à temps partiel au Canada.

32 Statistique Canada, La population active, juillet 1984, p. 63.

33 Hutcheon, op. cit., p. 23.

34 Fiaz et al., Child Care in Peel, p. 18.

35 Rubin Todres Consultants Ltd., The Cost of Child Care in Canada: A National Survey, p. 18.

36 Social InfoPac, vol. 3, n° 3.

37 The Longwoods Research Group Ltd., op. cit., p. 8-9.

38 Joe, op. cit., p. 41.

39 Hutcheon, op. cit., p. 21.

40 The Longwoods Research Group Ltd., op. cit., tabl. 14.

41 Ibid., p. 9.

42 Joe, op. cit., p. 13.

43 CCSD, La Deuxième Conférence canadienne de la garde de jour, p. 11.

44 Hutcheon, op. cit., p. 16.

45 COMMSCO, op. cit., p. 27.

46 Ibid., p. 25.

47 Ibid., p. 31.

48 The Longwoods Research Group Ltd., op. cit., p. 9.

49 Toronto Parent, novembre - décembre 1984, p. 6.

50 Clarke, Supervised Private Home Care: One Option for Child Care in Canada, p. 9.

51 Wright, «Day Care» News Backgrounder, p. 2.

52 Darling, The Role of Women in the Economy, p. 81, 83.

53 The Day Care Research Group, op. cit., p. 34.

54 Cf., par exemple, Hum, Federalism and the Poor.

55 COMMSOC, op. cit., tabl. 27 et Statistique fiscale de 1981.

56 COMMSOC, op. cit., annexe C-1.

57 Globe and Mail, 3 janvier 1985, B2.

58 Calcul effectué à partir des chiffres du tableau 15 de la Statistique fiscale de 1981.

59 Krashinsky, Day Care and Public Policy in Ontario, p. 131.

60 Mendelson, Universal or Selective?, p. 48.

61 Mendelson, The Administrative Cost of Income Security Programs.

62 Voir, par exemple, Johnson, The Kin Trade, chap. 2.

63 COMMSOC, op. cit., p. 53.

64 Krashinsky, op. cit., p. 130.

65 Boadway, op. cit., p. 88.

66 Ibid., p. 80.

67 Pipes et al., Tax Facts 3, p. 25.

68 The DPA Group, op. cit., annexe 3.

69 COMMSOC, op. cit., p. 53.

70 Cf. Fraser, The More You Have The More You Get, p. 37.

71 Smith, «The Development of Employment and Training Programs», cité dans Maslove, How Ottawa Spends 1984: The New Agenda, p. 168.

72 On trouve une description des nombreux programmes provinciaux envisagés ou entrepris dans Decter, Programs to Encourage Employment: The Provinces or Municipalities as Agents.

73 Axworthy, Sommes-nous prêts à changer?.

74 Jenness, Positive Adjustment in Manpower and Social Policies, p. 57.

75 Voir, par exemple, Ostry, Labour Economics in Canada, p. 191.

76 Wilson, Exposé économique et financier, p. 3.

77 Decter, op. cit., p. 18.

78 Ibid., p. 19.

79 Comité permanent des finances nationales, Rapport sur Main-d'oeuvre Canada, p. 104.

80 Dale, Women and Jobs: The Impact of Federal Government Employment Strategies on Women, p. 69.

81 Ibid., p. 70.

82 Une étude menée pour le compte de la Commission royale d'enquête sur l'avenir du Canada est particulièrement intéressante dans ce contexte. L'étude doit porter sur les caractéristiques fondamentales de l'aide de l'État à l'industrie, ainsi que sur les facteurs qui amènent les gouvernements à adopter une position plutôt qu'une autre. Elle doit être publiée en juin 1985 ou plus tard.

83 Conseil économique du Canada, Intervention et efficacité, p. 17.

84 Cosh, «Government Incentives and Development Programs», 8.1 - 8.2.

85 McGhee, Women in Rural Life, p. 17.

86 Brochure, Le programme de développement industriel et régional, février 1985.

87 Dépliant du PDIR.

88 Ibid.

ANNEXE 1

CALCUL DU NOMBRE D'EMPLOIS DANS LE MARCHÉ PARALLÈLE DE LA GARDE DE JOUR

HYPOTHÈSE A

Les enfants gardés par des membres de la famille, des frères et soeurs ou laissés sans surveillance devraient être exclus du marché parallèle.

Cette hypothèse tend à sous-estimer le marché parallèle puisqu'on sait qu'il y a beaucoup d'enfants de moins de 13 ans qui sont laissés sans surveillance. Il est impossible cependant de déterminer, à partir des statistiques disponibles, le nombre des enfants d'âge scolaire qui s'inscrivent dans cette catégorie. En prenant par ailleurs pour hypothèse que tous les enfants de 6 à 12 ans sont surveillés par des adultes, on surestimerait le marché parallèle d'un pourcentage sensiblement plus élevé. C'est pour cette raison que nous avons rejeté cette dernière hypothèse.

HYPOTHÈSE B

Les enfants de parents qui travaillent ou étudient à temps partiel ne devraient pas être inclus dans les calculs.

On ne dispose d'aucune estimation de la proportion de ces enfants qui ont effectivement besoin d'être gardés. Quoi qu'il en soit, les parents qui travaillent ou étudient à temps partiel sont beaucoup plus susceptibles que les autres de réussir à donner eux-mêmes tous les soins nécessaires à leurs enfants.

HYPOTHÈSE C

Chaque gardienne du marché parallèle s'occupe en moyenne de 2,72 enfants.

Ce chiffre est tiré de l'une des rares études faites sur le marché parallèle. Il se fonde sur les réponses de 275 gardiennes de ce marché, interrogées dans six localités de l'Ontario. Cette moyenne ne représente pas nécessairement la situation à l'échelle nationale. On croit toutefois que la plupart des gardiennes ne s'occupent que de quelques enfants en plus des leurs. De plus, les provinces limitent le nombre total d'enfants, y compris ceux de la gardienne, qu'on peut garder dans un seul local sans permis ou surveillance officielle. En Ontario, le maximum permis est de cinq enfants. Il existe bien sûr de nombreux exemples de gardiennes qui, sans se préoccuper de limites légales ou de normes morales, acceptent de garder beaucoup plus d'enfants pour réaliser le plus possible de bénéfices, mais nous devons supposer que ces cas sont plutôt l'exception que la règle.

EMPLOIS À PLEIN TEMPS, ENFANTS DE 6 ANS ET MOINS

Enfants de 6 ans et moins dont les parents travaillent ou étudient à plein temps	457 700
Moins : Enfants de 6 ans et moins gardés par leurs propres parents	
= 20 % x 418 156	91 540
Moins : Enfants placés dans des services de garde autorisés	136 187
Reste : Enfants de 6 ans et moins actuellement gardés dans le marché parallèle	229 973
Nombre de gardiennes = $\frac{\text{Nombre d'enfants}}{2,72}$	84 549

EMPLOIS À TEMPS PARTIEL, ENFANTS DE 6 À 12 ANS

Enfants de 6 à 12 ans dont les parents travaillent ou étudient à plein temps	747 455
Moins : Enfants de 6 à 12 ans gardés par des membres de la famille, des frères et soeurs ou laissés sans surveillance	
= 92 % x 747 455	687 659
Moins : Enfants placés dans des services de garde autorisés	19 845
Reste : Enfants de 6 à 12 ans actuellement gardés dans le marché parallèle	39 951
Nombre de gardiennes = $\frac{\text{Nombre d'enfants}}{2,72}$	14 688

CONCLUSION - NOMBRE DE GARDIENNES DANS LE MARCHÉ PARALLÈLE

Plein temps	84 549	
Temps partiel	14 688	
Années-personne	91 893	(en supposant que les gardiennes à temps partiel travaillent à mi-temps)

- RAPPORT DES EMPLOIS DANS LES MARCHÉS PARALLÈLE ET AUTORISÉ

$$\frac{\text{Années-personne dans le marché parallèle}}{\text{Années-personne dans le marché autorisé}} = \frac{91\ 893}{20\ 475} = 4{,}5$$

Sources: Longwoods Research Group, op. cit.,
Le financement public de la garde des enfants au Canada,
DPA Group, op.cit.

ANNEXE 2

PROGRAMME DU MODÈLE DE CRÉATION D'EMPLOIS

```
C    Programme du modèle de création d'emplois établi par MICRO WAYS pour le
C    GEGE (janvier 1985). Le programme a été écrit en Fortran Data General
C    et exécuté sur un ordinateur Data General S/20.
C
C    A est la liste des variables d'entrée-sortie.
C    AS contient un titre pour chacune des variables.
C    ''NO'' est le nombre de scénarios de calcul du modèle.
C    ''NOS'' est la longueur attribuée aux titres (1/2 du nombre de caractères).
C    ''NOV'' est le nombre des variables A.
C-----------------------------------------------------------------------
     COMPILER DOUBLE PRECISION
     PARAMETER  NO = 20
     PARAMETER  NOS = 10
     PARAMETER  NOV = 18
C-----------------------------------------------------------------------
     DOUBLE PRECISION A (NO,NOV), C1,C2,C3,F1,F2,F3,R1,R2,R3,
                      RN1,RN2,NOC,CSR1,CSR2,CSR3,CSR4,FSR,MS,W1,W2,
                      ADM,P1,P2,P3,P4,MR,CD,G1,G2,TC1,TC2
     INTEGER AS(NOS,NOV)
C
     COMMON/CDATA/ A,AS
C
     DATA AS(1,1)  /''% demande sat. 0-2   ''/
     DATA AS(1,2)  /''% demande sat. 2-12  ''/
     DATA AS(1,3)  /''% augm. sal., gard.  ''/
     DATA AS(1,4)  /''% augm. sal., foyers ''/
     DATA AS(1,5)  /''% places, foyers     ''/
     DATA AS(1,6)  /''Places créées, 0-2   ''/
     DATA AS(1,7)  /''Places créées, 2-6   ''/
     DATA AS(1,8)  /''Places créées, 6-12  ''/
     DATA AS(1,9)  /''Places créées, total ''/
     DATA AS(1,10) /''Empl. créés, gard.   ''/
     DATA AS(1,11) /''Empl. créés, foyers  ''/
     DATA AS(1,12) /''Empl. créés, total   ''/
     DATA AS(1,13) /''Coût, subv. 100 %    ''/
     DATA AS(1,14) /''Coût, subv. 50 %     ''/
     DATA AS(1,15) /''Coût, subv. ACPSGE   ''/
     DATA AS(1,16) /''Coût, création dir.  ''/
     DATA AS(1,17) /''Coût, déd. fiscale   ''/
     DATA AS(1,18) /''Coût, crédit d'impôt ''/
C
```

```
C Liste des données d'entrée des différents scénarios
C
      DATA A(1,1)    /10D0,20D0,30D0,40D0,50D0,5*20D0,
     .                10D0,20D0,30D0,40D0,50D0,5*20D0/
      DATA A(1,2)    /10D0,20D0,30D0,40D0,50D0,5*20D0,
     .                 5D0,10D0,15D0,20D0,25D0,5*10D0/
      DATA A(1,3)    /5*0D0,5D0,10D0,15D0,20D0,25D0,
     .                5*0D0,5D0,10D0,15D0,20D0,25D0,
      DATA A(1,4)    /5*0D0,10D0,20D0,30D0,40D0,50D0,
     .                5*0D0,10D0,20D0,30D0,40D0,50D0/
      DATA A(1,5)    /20*50D0/

C  Constantes
      C1 = 9367.          ;Places actuelles en garderie, 0-2 ans
      C2 = 112541.        ;Places actuelles en garderie, 2-6 ans
      C3 = 16869.         ;Places actuelles en garderie, 6-12 ans
      F1 = 8810.          ;Places actuelles dans les foyers, 0-2 ans
      F2 = 5469.          ;Places actuelles dans les foyers, 2-6 ans
      F3 = 2976.          ;Places actuelles dans les foyers, 6-12 ans
      R1 = 131751.        ;Places totales projetées, 0-2 ans
      R2 = 325949.        ;Places totales projetées, 2-6 ans
      R3 = 747455.        ;Places totales projetées, 6-12 ans
      RN1 = .8            ;Estimation réaliste des besoins, 0-6 ans
      RN2 = .08           ;Estimation réaliste des besoins, 6-12 ans
      NOC = 3200.         ;Nombre de garderies
      CSR1 = 4.15         ;Enfants par éducatrice en garderie, 0-2 ans
      CSR2 = 7.77         ;Enfants par éducatrice en garderie, 2-6 ans
      CSR3 = 11.57        ;Enfants par éducatrice en garderie, 6-12 ans
      CSR4 = 7.63         ;Enfants par éducatrice en garderie, 0-12 ans
      FSR = 5.74          ;Enfants par gardienne dans les foyers, 0-6 ans
      W1 = 15163.         ;Salaire moyen actuel en garderie
      W2 = 6600.          ;Salaire moyen actuel dans les foyers
      ADM = .333          ;Rapport des frais d'administration
      P1 = 3506.          ;Prix courant en garderie, 0-2 ans
      P2 = 3374.          ;Prix courant en garderie, 2-6 ans
      P3 = 1758.          ;Prix courant en garderie, 6-12 ans
      P4 = 1872.          ;Prix courant dans les foyers, 6-12 ans
      MR = .17            ;Taux d'imposition marginal
      CD = 2000.          ;Déduction actuelle pour frais de garde d'enfant
      G1 = .426           ;Personnes à faibles revenus
      G2 = .486           ;Personnes à revenus moyens
      TC1 = .333          ;Crédit d'impôt, faibles revenus
      TC2 = .167          ;Crédit d'impôt, revenus moyens
C-------------------------------------------------------------------------
C  Équations du modèle - Calcul pour tous les scénarios
      DO 100 IR = 1, NO
C  Demande restante
            D1 = R1*RN1 - C1 - F1
            D2 = R2*RN1 - C2 - F2
            D3 = R3*RN2 - C3 - F3
C  Places supplémentaires nécessaires
            SP1 = A(IR,1)*D1/100.
            SP2 = A(IR,2)*D2/100.
            SP3 = A(IR,2)*D3/100.
```

```
C  Places supplémentaires nécessaires dans les foyers
               FSP1 = A(IR,5)*SP1/100.
               FSP2 = A(IR,5)*SP2/100.
               FSP3 = A(IR,5)*SP3/100.
C  Places supplémentaires nécessaires en garderie
               DSP1 = SP1 - FSP1
               DSP2 = SP2 - FSP2
               DSP3 = SP3 - FSP3
C  Nombre de places créées dans chaque groupe d'âge et total
               A(IR,6) = SP1
               A(IR,7) = SP2
               A(IR,8) = SP3
               A(IR,9) = SP1 + SP2 + SP3
C  Nombre d'emplois correspondant aux places dans les foyers
               FJOB1 = FSP1/FSR
               FJOB2 = FSP2/FSR
               FJOB3 = FSP3/FSR
C  Nombre d'emplois correspondant aux places dans les garderies
               DJOB1 = DSP1/CSR1
               DJOB2 = DSP2/CSR2
               DJOB3 = DSP3/CSR3
C  Nombre d'emplois, garderies, foyers et total
               A(IR,10) = DJOB1 + DJOB2 + DJOB3
               A(IR,11) = FJOB1 + FJOB2 + FJOB3
               A(IR,12) = FJOB1 + FJOB2 + FJOB3 + DJOB1 + DJOB2 + DJOB3
C  Coût des places dans les foyers
               FCOST = (FSP1*P1 + FSP2*P2 + FSP3*P4)*(1. + A(IR,4)/100.)
C  Coût des places dans les garderies
               DCOST = (DSP1*P1 + DSP2*P2 + DSP3*P3)*(1. + A(IR,3)/100.)
C  Coût total - Subvention de 100 % (en millions de dollars)
               A(IR,13) = (FCOST + DCOST)/1000000.
C  Coût total - Subvention de 50 % (en millions de dollars)
               A(IR,14) = .5*(FCOST + DCOST)/1000000.
C  Coût, subvention proposée par l'ACPSGE
               A(IR,15) = (FSP1 + FSP2 + FSP3 + DSP1 + DSP2 + DSP3)*
     .                                          5.*5.*52./1000000.
C  Coût de la création directe d'emplois
               A(IR,16) = (W2*(1. + ADM)*(1. + A(IR,4)/100.)*
     .                                          (FJOB1 + FJOB2 + FJOB3) +
     .                    (W1*(1. + ADM)*(1. + A(IR,3)/100.)*
     .                                          (DJOB1 + DJOB2 + DJOB3))/1000000.
C  Coût de la pleine déduction fiscale
               A(IR,17) = MR*(FCOST + DCOST - CD*(SP1 + SP2 + SP3))/1000000.
C  Coût du crédit d'impôt
               A(IR,18) = (FCOST + DCOST)*(G1*TC1 + G2*TC2)/1000000.
100  CONTINUE
C
```

```
C  Impression des résultats
     DO 200 IR = 1, NO, 5
            KR = IR + 4
            IF(KR.GT.NO) KR = NO
            WRITE(10,2000) (JR, JR = IR, KR)
            DO 180 LR = 1, NOV
                  WRITE(10,2100) AS(1,LR), (A(JR,LR), JR = IR, KR)
180  CONTINUE
     WRITE(10,2200)
200  CONTINUE
     CALL EXIT
C
2000 FORMAT (1X,T23,5(7X,I3,1X)/)
2100 FORMAT (1X,S20,T24,F10.0,T35,F10.0,T46,F10.0,T57,F10.0,T68,F10.0/)
2200 FORMAT(1X//)
     END
```

BIBLIOGRAPHIE

Axworthy, L., Sommes-nous prêts à changer?, Ottawa, CEIC, 1981.

Banque fédérale de développement, Aide aux entreprises du Canada, 1984, Montréal, BFD, 1984.

Bates, H.B., Normes régissant la garde d'enfants au Canada, Ottawa, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, 1984.

Boadway, R.W., A.A. Kubursi et J. Treddenick, Input-Output Analyses of Fiscal Policy in Ontario, Toronto, Ontario Economic Council, 1978.

Canadian Day Care Advocacy Association, «Beginning to Solve Canada's Daycare Crisis: Short-term and Long-term Proposals», Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur l'égalité en matière d'emploi, novembre 1983.

Clarke, Susan, Supervised Private Home Day Care: One Option for Child Care in Canada, Toronto, OISE, 1984.

Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, Gouvernement du Canada - Programmes de création d'emplois: aperçu. Ottawa, CEIC, 1983.

Comité sénatorial permanent des finances nationales, Rapport sur Main-d'oeuvre Canada, Ottawa, 1976.

Conseil canadien pour le développement social, La Deuxième Conférence canadienne sur la garde de jour, Ottawa, CCSD, 1983.

Conseil du Trésor, Guide de l'analyse avantages-coûts, Ottawa, 1976.

Conseil économique du Canada, Intervention et efficacité: une étude des prêts et cautions de l'État au secteur privé, Ottawa, 1982.

Conseil économique du Canada, Vivre ensemble: une étude des disparités régionales, Ottawa, 1977.

Cook, P.K. et al., L'impact économique des programmes publics axés sur le marché du travail, Ottawa, Conseil économique du Canada, 1976.

Cosh, J.C., «Government Incentives and Development Programs», Texte d'une allocution prononcée en octobre 1973, reproduit dans Advising the Small Businessman, Seminar Materials, Vancouver, Center for Continuing Education, 1973.

Dale, Patricia, Women and Jobs: The Impact of Federal Government Employment Strategies on Women, Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1980.

Darling, Martha, The Role of Women in the Economy, Paris, OECD, 1975.

Davenport, P. et al., Industrial Policy in Ontario and Quebec, Toronto, Ontario Economic Council, 1982.

Day Care Research Group, Day Care Research Kit, Toronto (document non daté).

Decter, Michael, Programs to Encourage Employment: The Provinces or Municipalities as Agents, Ottawa, Labour Market Development Task Force Technical Study 10, 1981.

The DPA Group, National Day Care Costing Model (draft), Ottawa, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, 1984.

Drea, Frank, Allocution prononcée au Congrès annuel de l'Association des services sociaux municipaux de l'Ontario, 4 juin 1984.

Drea, Frank, Déclaration à l'Assemblée législative de l'Ontario, 28 mai 1984.

Eberts, M., «Federal Jurisdiction Over Child Care and Parental Leave», Ottawa, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, 1984.

Expansion industrielle régionale Canada, Le programme de développement industriel et régional, Ottawa, février 1985.

Fiaz, M. et al., Child Care in Peel, Mississauga, Social Planning Council of Peel, 1977.

Fraser, Anna, The More You Have, the More You Get, Toronto, Project Child Care, 1978.

Groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail dans les années 1980, Rapport, Ottawa, CEIC, 1981.

Gunderson, M., Unemployment Among Young People and Government Policy in Ontario, Toronto, Ontario Economic Council, 1981.

Hum, Derek P.J., Federalism and the Poor: A Review of the Canada Assistance Plan, Toronto, Ontario Economic Council, 1983.

Hutcheon, Pat., Study on Day Care and Nursery School Needs in Vancouver City, Vancouver, Vancouver Council of Women (document non daté).

Information Brampton, Directory of Day Care Facilities and Nursery Schools in the Region of Peel, 1984-1985.

Jenness, R.A., Positive Adjustment in Manpower and Social Policies, Paris, OECD, 1984.

Joe, Hollis L.T., Polemics on Day Care, Toronto, Williams Wallace International, 1981.

Johnson, Laura C., Who Cares?, Toronto, Social Planning Council of Metropolitan Toronto, 1977.

Johnson, Laura C., Taking Care, Toronto, Social Planning Council of Metropolitan Toronto, 1977.

Johnson, Laura C. et Janice Dineen, The Kin Trade: The Day Care Crisis in Canada, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1981.

Karyo Communications Inc., Rémunération et conditions de travail dans le domaine de la garde de jour autorisée, Ottawa, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, 1984.

Krashinsky, M., User Charges in the Social Services: An Economic Theory of Need and Inability, Toronto, Ontario Economic Council, 1981.

Krashinsky, M., Day Care and Public Policy in Ontario, Toronto, Ontario Economic Council, 1977.

Longwoods Research Group Ltd., Informal Daycare in Ontario, Toronto, 1982.

Lueck, M. et al., Trends in Child Care Arrangements of Working Mothers, Washington, U.S. Department of Commerce, 1982.

McGhee, M., Women in Rural Life: The Changing Scene, Toronto, Ontario Ministry of Agriculture and Food (document non daté).

Mendelson, M., The Administrative Cost of Income Security Programs: Ontario and Canada, Toronto, Ontario Economic Council, 1979.

Mendelson, M., Universal or Selective? The Debate on Reforming Income Security in Canada, Toronto, Ontario Economic Council, 1981.

Ministre d'État aux Petites entreprises et au Tourisme, La Loi sur les prêts aux petites entreprises: Rapport annuel 1983, Ottawa, Expansion industrielle régionale, 1984.

Ontario Ministry of Community and Social Services, Day Care Policy: Background Paper, Toronto, 1981.

Ontario Ministry of Community and Social Services, Work-related Child Care Support for Families: A Background Paper, Toronto, 1983.

Ostry, S. et M.A. Zaidi, Labour Economics in Canada, 3rd Edition, Toronto, Macmillan, 1979.

Peat, Marwick et al., Federal Policies to Stimulate Private Sector Employment, Ottawa, Labour Market Development Task Force Technical Study 27, 1981.

Pipes, Sally et Michael Walker, Tax Facts 3, Vancouver, Fraser Institute, 1984.

Power, D. et M. Brown, La garde des enfants et les dispositions fiscales au Canada: Qui assume les frais?, Ottawa, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, 1984.

Rapports annuels : CEIC, 1982-1983,
MEER et Industrie et Commerce, 1982-1983,
MEER, 1981-1982,
Industrie et Commerce, 1981-1982.

Revenu Canada, Statistique fiscale de 1983.

Ross, Kathleen G., Good Day Care, Toronto, The Women's Press, 1978.

Ross, Kathleen G., A Parent's Guide to Day Care, Vancouver, Self-Counsel Press, 1984.

Rubin Todres Consultants Ltd., The Cost of Child Care in Canada: A National Survey, Ottawa, étude réalisée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, 1984.

Santé et Bien-être social Canada, La situation de la garde de jour au Canada, 1983.

Smith, Douglas A., «The Development of Employment and Training Programs», in Maslove, Allan M., How Ottawa Spends 1984: The New Agenda, Toronto, Methuen, 1984.

Social Planning Council of Metropolitan Toronto, «Family Allowances and the Question of Universality», Toronto, Social Infopac, vol. 2, n° 1, février 1983.

Social Planning Council of Metropolitan Toronto, «Measuring Day Care Need: The Numbers Game», Toronto, Social Infopac, vol. 3, n° 3, juin 1984.

Social Planning Council of Metropolitan Toronto, «The Cost of Raising a Child in the Toronto Area in 1984», Toronto, Social Infopac, vol. 3, n° 5, novembre 1984.

Social Planning Council of Metropolitan Toronto, Caring for Profit, Toronto, 1984.

Statistique Canada, La population active, Ottawa, mai 1984 et juillet 1984 (n° de cat. 71-001).

Statistique Canada, Allocations familiales et programmes connexes 1982, Ottawa, 1982 (n° de cat. 86-508).

Statistique Canada, Recueil statistique des études de marché 1983, Ottawa, 1983 (n° de cat. 63-224).

Statistique Canada, Estimations du revenu du travail, Ottawa, avril-juin 1984 (n° de cat. 72-005).

Travail Canada, Égalité des sexes sur le marché du travail: Exposés d'une conférence parrainée par le Bureau de la main-d'oeuvre féminine, 17-19 mars 1982.

Travail Canada, Le travail à temps partiel au Canada, Rapport de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, Ottawa, 1983.

White, Julia, Women and Part-time Work, Ottawa, Conseil consultatif canadien de la situation de la femme, 1983.

Wilson, Michael, «Exposé économique et financier» présenté à la Chambre des communes le 8 novembre 1984.

Wilson, Michael, Une nouvelle direction pour le Canada: un programme de renouveau économique, Ottawa, ministère des Finances, 1984.

Auteur inconnu, «Day Care: Answers for Working Parents», Changing Times, Washington, D.C., août 1984.

PROPOSITION EN VUE DU FINANCEMENT À FRAIS PARTAGÉS DES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT ET DE DÉMARRAGE DES GARDERIES DE JOUR : ÉVALUATION DE LEUR INCIDENCE SUR LE NOMBRE DE PLACES EN GARDERIE DE JOUR, SUR LE POURCENTAGE DES BESOINS COMBLÉS, SUR LES SALAIRES, LES FRAIS DES USAGERS, AINSI QUE SUR LES DÉPENSES D'EMPLOI DU GOUVERNEMENT PORTANT SUR UNE PÉRIODE DE DIX ANS.

Étude réalisée par Ruth Rose-Lizée
Département des sciences économiques
Université du Québec à Montréal

pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants

Avril 1985

TABLES DES MATIÈRES

Page

1. INTRODUCTION 226

2. LA PROPOSITION 226

2.1 Subventions de fonctionnement à taux uniforme 226
2.2 Subventions d'établissement 227
2.3 Aide permanente aux parents à faible revenu 227
2.4 Formule de partage de coûts 227

3. EFFETS ÉVENTUELS DE LA PROPOSITION SUR LE BESOIN ET SUR LES PLACES EN GARDERIE 227

3.1 Nombre de places en garderie en 1983 227
3.2 Taux de croissance 230
3.3 Pourcentage du besoin comblé 231

4. PRÉVISIONS FINANCIÈRES 236

4.1 Subventions de fonctionnement à taux uniforme : comment les utiliser 236
4.2 Coût total des subventions de fonctionnement à taux uniforme .. 238
4.3 Subventions de démarrage 241
4.4 Coût de l'aide financière versée aux parents en fonction du revenu ou du besoin 247
4.5 Déduction pour frais de garde d'enfants 249
4.6 Coefficient personnel-enfants et création d'emplois 250
4.7 Répercussions sur les recettes fiscales 251
4.8 Dépenses fédérales totales 252

NOTES COMPLÉMENTAIRES 254

ANNEXE A 257

LISTE DES TABLEAUX

		Page
Tableau 1 :	Nombre de places disponibles au Canada dans les garderies de jour accréditées, par groupes d'âge, de 1971 à 1983	222
Tableau 2 :	Taux d'augmentation des places dans les garderies de jour accréditées au Canada, par groupes d'âge, de 1973 à 1983	223
Tableau 3 :	Nombre éventuel de places disponibles au Canada dans les garderies de jour accréditées, de 1984 à 1996	225
Tableau 4 :	Évaluation du besoin de places en garderies de jour et coefficient du nombre de places dans les garderies accréditées en fonction du besoin, de 1973 à 1983	227
Tableau 5 :	Évaluation du besoin de places en garderies de jour et coefficient du nombre de places dans les garderies de jour accréditées en fonction du besoin pour 1987, 1991, 1996	229
Tableau 6 :	Incidence possible des subventions de fonctionnement à taux uniforme, financées en proportion inverse de la capacité de paiement des provinces, sur le coût total de fonctionnement par place, sur les salaires et les frais des usagers et selon le groupe d'âge, pour 1986 et 1991 - trois exemples	231
Tableau 7 :	Nombre de places dans les garderies de jour accréditées et dans les familles de garde et répartition des places selon le type de garderie (à but non lucratif et à but lucratif) - chiffres réels pour 1973-1983 et prévisions pour 1984-1996	233
Tableau 8 :	Prévisions quant au nombre d'enfants placés dans des garderies subventionnées selon le groupe d'âge pour 1987, 1991 et 1996	233
Tableau 9 :	Prévisions de dépenses du gouvernement fédéral pour les subventions à taux uniforme en 1987, en 1991 et 1996 (en dollars de 1984)	235
Tableau 10 :	Description des subventions d'établissement attribuées par les provinces aux garderies de jour, en 1983 et 1984	236

Page

Tableau 11 : Évaluation des coûts d'amortissement par place, par année pour différents coûts de subventions de démarrage et différents taux d'intérêt 239

Tableau 12 : Prévisions des dépenses du gouvernement fédéral pour les subventions de démarrage en 1987, en 1991 et en 1996 239

Tableau 13 : Prévisions de dépenses fédérales en subventions versées en fonction du revenu et pour la déduction de frais de garde de 1985 à 1996 (en dollars de 1984) 243

Tableau 14 : Évaluation du nombre d'emplois dans les garderies de jour au Canada en 1983 et prévisions pour 1987, 1991 et 1996 245

Tableau 15 : Prévisions des revenus sous forme d'impôt fédéral perçu sur les salaires accrus des travailleurs en garderie et sur les salaires de travailleurs occupant les nouveaux emplois dans les garderies de jour, en 1987, en 1991 et en 1996 246

Tableau 16 : Prévisions des dépenses totales du gouvernement fédéral consacrées à la garde de jour selon le programme de financement proposé pour 1987, 1991 et 1996 247

1. INTRODUCTION

L'objet du présent document est d'évaluer sur une période de dix ans le coût et les répercussions d'une proposition du gouvernement fédéral visant le financement à frais partagés de deux nouveaux types de subventions : les subventions de démarrage et les subventions de fonctionnement à taux uniforme aux garderies accréditées et à but non lucratif du pays. En outre, il est proposé de réviser l'actuel Régime d'assistance publique du Canada qui permet aux parents à faible revenu de recevoir des subventions afin de réduire la part payée par les provinces les plus pauvres. Aucune modification à l'actuelle déduction pour frais de garde d'enfants n'a été proposée.

Il est présumé que la décision d'accorder de nouvelles subventions sera annoncée en 1986 et que la première étape du plan débutera au cours de l'année financière 1986-1987. Les prévisions portent sur 1987, la première année du plan et sur l'année 1991, la cinquième année, où l'on suppose que des négociations avec les provinces auront été menées à terme et que le plan sera réalisé en entier et enfin sur la sixième année, soit 1996. Il est recommandé qu'une nouvelle étude soit entreprise en 1994 pour évaluer les effets du plan sur l'expansion des services de garde et pour formuler des propositions quant à son élargissement ou quant à l'octroi de nouvelles subventions pour la période postérieure à 1996. Toutes les prévisions sont calculées en dollars de 1984.

2. LA PROPOSITION

2.1 Subventions de fonctionnement à taux uniforme

La proposition s'énonce ainsi : que le gouvernement fédéral participe au coût d'une subvention de fonctionnement à taux uniforme pour chaque place en famille de garde et en garderie à but non lucratif accréditées par les provinces. Le montant de la subvention équivaudrait approximativement à la moitié du coût moyen de fonctionnement d'une place en garderie pour les enfants de 0 à 12 ans, et ce, dans chaque province, à la fin d'une période de cinq ans. Les montants des subventions pour les enfants handicapés ou en difficulté seraient rajustés pour que les frais de garde soient les mêmes que pour les autres enfants.

Au début, afin de prouver sa bonne foi et pour atténuer sans délai la crise financière que traversent les garderies de jour, le gouvernement fédéral offrirait une formule 4 $ - 2 $ - 1 $ sans que les provinces soient tenues de fournir la part équivalente : 4 $ par jour par place pour les bébés âgés de moins de deux ans, ainsi que pour les enfants handicapés ou en difficulté, 2 $ pour les enfants d'âge préscolaire de 2 à 6 ans et enfin 1 $ pour les enfants d'âge scolaire. Cette formule initiale s'appliquerait jusqu'à ce que toutes les provinces aient négocié un accord de partage des coûts, accord qui entrerait en vigueur, présume-t-on, d'ici 1991 au plus tard.

2.2 Subventions d'établissement

Le gouvernement fédéral offrirait également de participer à frais partagés au financement du plein montant des subventions de démarrage ou de rénovation. Au cours de la première année, un montant équivalant à 20 % de la subvention prévue serait offert pour toutes les nouvelles places ouvertes en garde familiale ou dans les garderies à but non lucratif sans exiger la participation des provinces. Ce montant serait versé jusqu'à ce que l'on soit parvenu à un accord avec chacune des provinces.

2.3 Aide permanente aux parents à faibles revenus

Comme la subvention à taux uniforme ne couvrirait que la moitié du coût de fonctionnement des services de garde de jour à la fin de la période initiale de cinq ans, et une fraction encore plus réduite avant, une part substantielle des coûts reviendrait quand même aux usagers. Aussi, afin que les services de garde de jour soient toujours accessibles aux familles à revenus faibles ou moyens, l'actuel programme du Régime d'assistance publique du Canada resterait en vigueur. Toutefois, il est recommandé qu'une nouvelle formule de participation aux frais soit négociée avec chacune des provinces de la façon qui suit.

2.4 La formule de partage des coûts

Afin de répartir le fardeau financier entre les provinces le plus équitablement possible et d'assurer des services de qualité d'une province à l'autre, il est proposé que le montant des trois types de subventions du gouvernement fédéral soit calculé de façon inversement proportionnelle à un indice de la capacité de paiement (par exemple le PNB per capita, l'indice des capacités fiscales) de chaque province. Ainsi, dans les provinces où l'indice de capacité de paiement est supérieur ou égal à la moyenne nationale, le gouvernement fédéral défraierait 50 % des dépenses et les provinces, l'autre 50 %. Dans les provinces les plus pauvres, le gouvernement fédéral assumerait une part aussi importante que 80 % du coût des subventions. Dans les calculs ci-dessous, les chiffres pour les dépenses du gouvernement fédéral sont donnés dans les trois cas possibles : 50-50 pour les provinces les plus riches, 60-40 pour les provinces plus pauvres que la moyenne et enfin 80-20 pour les provinces les plus pauvres. Compte tenu de la répartition des revenus et de la population du Canada, il est présumé dans ces calculs que la part moyenne du gouvernement fédéral atteindrait 55 % et celle des provinces 45 %.

3. EFFETS PRÉVUS DE LA PROPOSITION SUR LE BESOIN ET SUR LE NOMBRE DE PLACES EN GARDERIE

3.1 Nombre de places en garderie en 1983

Le tableau 1 indique le nombre de places dans les garderies au 31 mars 1983, selon les chiffres publiés par Santé et Bien-être Canada.

TABLEAU 1

Nombre de places dans les garderies accréditées par groupe d'âge de 1971 à 1983

	Enfants 0 - 3	Enfants 3 - 6	Enfants 6 +	Total
1971[1]		16 131	1 260	17 391
1973	3 626	22 074	1 773	28 371
1974	11 351	38 952	4 878	55 181
1975	10 859	53 730	5 363	69 952
1976	11 829	63 501	8 190	83 520
1977	15 237	58 626	7 788	81 651
	0 - 2	2 - 6	6 +	Total
1978	11 980	61 945	8 804	82 279
1979	8 851	77 929	7 072	93 852
1980	8 704	83 719	16 718	109 141
1981	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1982[2]	14 322	96 181	13 459	123 962
1983	16 378	104 984	17 708	139 070

Source : Santé et Bien-être Canada, Centre national d'information sur la garde de jour, Direction générale des services sociaux, Situation de la garde de jour au Canada, différentes années de publication.

Notes : 1) À l'exception des services de garde en milieu familial
2) Dans le rapport de 1982, la ventilation par groupes d'âge était estimative. Ici, les groupes d'âge sont rajustés légèrement afin que la somme des parties corresponde au total.

TABLEAU 2

Taux d'augmentation des places dans les garderies de jour accréditées de 1973 à 1983

	Enfants 0 - 3	Enfants 3 - 6	Enfants 6 +	Total
1973-1974	213,0 %	76,5 %	175,1 %	94,5 %
1974-1975	-4,3 %	37,9 %	9,9 %	26,8 %
1975-1976	8,9 %	18,2 %	52,7 %	19,4 %
1976-1977	28,8 %	-7,7 %	-4,9 %	-0,2 %
1977-1978	n.a.	n.a.	13,0 %	0,8 %
	0 - 2	**2 - 6**	**6 +**	**Total**
1978-1979	-26,1 %	26,7 %		14,1 %
1979-1980	- 1,7 %	7,4 %		16,3 %
1980-1981	28,3 %	7,2 %	15,0 %[1]	6,6 %
1981-1982	28,3 %	7,2 %		6,6 %
1982-1983	14,4 %	9,2 %		12,2 %

Source : Calculés d'après le tableau 1

Notes : 1) Les chiffres fournis dans le document original ne sont probablement pas fiables et varient beaucoup d'une année à l'autre. Le pourcentage de 15 % donné ici représente le taux annuel moyen d'augmentation de 1978 à 1983.

3.2 Taux de croissance

Au Canada, le nombre de places dans des garderies reconnues augmente assez rapidement malgré l'absence de politique nationale, ou même provinciale à cet égard, et en dépit d'une situation financière difficile. Toutefois, selon Santé et Bien-être Canada (voir tableau 2), cette augmentation a été très irrégulière. Au cours des premières années, l'augmentation pour le groupe d'âge de 3 à 6 ans ou de 2 à 6 ans a été très élevée en raison de l'infrastructure restreinte. Au cours des quatre dernières années, le taux s'est régularisé, puis a ralenti pour se fixer entre 7 et 10 %. Pour les deux autres groupes d'âge, les chiffres sont également élevés et irréguliers, à cause du nombre restreint de places existantes. Pour les enfants de 6 ans et plus, il y a lieu de croire que les chiffres sont très inexacts : au Québec seulement, les statistiques de Santé et Bien-être Canada font état de 723 places alors que les statistiques de la province indiquent 10 111 places pour la même année[1]. Le problème vient du fait que la garde des enfants d'âge scolaire relève du ministère de l'Éducation et non du bureau responsable des services de garde. Il en est peut-être de même dans les autres provinces. Les calculs ci-dessus sont fondés sur les chiffres publiés par Santé et Bien-être Canada, mais on prévoit des taux d'augmentation plus élevés pour ce groupe d'âge et ce, même pendant la période précédant l'entrée en vigueur du nouveau programme. Des changements dans les chiffres de base ne modifieraient guère la prévision des coûts, d'abord parce qu'on pourrait présumer que l'augmentation a été plus lente et ensuite parce que la garde des enfants de cet âge coûte beaucoup moins cher que celle d'enfants plus jeunes.

Le tableau 3, contient des prévisions sur le nombre de places en garderie par groupes d'âge de 1984 à 1996. Quant à la période de 1983 à 1987, soit avant l'entrée en vigueur du nouveau programme de subventions, on prévoit que le nombre de places dans les garderies accréditées augmentera de 10 % par année pour les enfants de 0 à 2 ans et pour ceux de 2 à 6 ans, et de 15 % pour les enfants de 6 ans et plus. On présume qu'il n'y aura pas d'augmentation au cours de la première année de mise en oeuvre du programme, car il faut laisser aux provinces et aux garderies le temps de s'adapter. Entre 1987 et 1991, on s'attend à ce que la formule de financement favorise une augmentation plus rapide et plus régulière du nombre de places à un taux de 25 % par année pour les bébés, de 15 % pour les enfants de 2 à 6 ans - pour lesquels il existe déjà un assez grand nombre de places - et enfin un taux de 30 % pour les enfants d'âge scolaire. Au cours de la deuxième étape du plan, lorsque le montant de la subvention sera stabilisé, on prévoit un ralentissement du taux d'augmentation approximatif de 22 %, de 10 % et de 25 % respectivement, pour les trois groupes d'âge.

TABLEAU 3

Prévisions du nombre de places disponibles dans les garderies accréditées au Canada de 1984 à 1996

Taux d'augmentation

	Enfants 0 - 3	Enfants 3 - 6	Enfants 6 +	Total
1983-1984	10,0 %	10,0 %	15,0 %	10,6 %
1984-1985	10,0 %	10,0 %	15,0 %	10,7 %
1985-1986	10,0 %	10,0 %	15,0 %	10,7 %
1986-1987	10,0 %	10,0 %	15,0 %	10,7 %
1987-1991	25,0 %	15,0 %	30,0 %	18,8 %
1991-1996	22,0 %	10,0 %	25,0 %	15,7 %

Nombre de places

	0 - 2	2 - 6	6 +	Total
1984	18 016	115 482	20 364	153 862
1985	19 817	127 031	23 419	170 267
1986	21 799	139 734	26 932	188 465
1987	23 979	153 707	30 971	208 657
1991	58 542	268 835	88 456	415 833
1996	159 128	432 961	269 946	862 035

3.3 Pourcentage du besoin comblé

Le tableau 4 fournit, pour les années comprises entre 1973 et 1983, une évaluation du nombre d'enfants dont les mères travaillaient, et indique le coefficient du nombre de mères par rapport au nombre de places disponibles dans les garderies de jour accréditées pour les trois groupes d'âge. Ce ratio est une évaluation possible du pourcentage des besoins comblés. En 1983, Santé et Bien-être Canada a proposé trois autres modes d'évaluation du besoin, dont le plus réaliste consiste à tenir compte du nombre d'enfants dont les parents étudient ou travaillent au moins 20 heures par semaine. Ces chiffres ainsi que le coefficient du nombre de places disponibles dans les garderies par rapport à cette évaluation du besoin, sont également indiqués au tableau 4. Selon cette estimation, en 1982-1983, il y avait des places dans les garderies de jour accréditées pour 26,0 % des enfants âgés de deux à

six ans par rapport à 10,1 % seulement pour les enfants de moins de deux ans et 1,83 % pour les enfants d'âge scolaire. Si on mesure le besoin par le nombre d'enfants dont les mères travaillaient, le pourcentage des besoins comblés est de 5,4 % pour les bébés, de 16,1 % pour les enfants d'âge préscolaire et de 1,3 % pour les enfants d'âge scolaire.

Même si le nombre de places en garderie augmente, le besoin de services de garde de jour croît également, d'abord pour des raisons démographiques mais surtout parce qu'un nombre plus élevé de parents, et particulièrement des mères, arrivent sur le marché du travail. Il s'agit là d'une tendance déjà bien établie et qui s'accentuera avec le nombre accru de places à des prix abordables dans les garderies de jour accréditées à cause du plan de financement proposé. En fait, la courbe d'augmentation du nombre d'enfants dont les mères travaillaient a été irrégulière, et a augmenté à la fin de la période, passant à 10 % pour les bébés et à 7 % pour les enfants âgés de deux à six ans. Tandis que le taux de croissance de la participation de la main-d'oeuvre a été relativement stable pour toute la période, il y a eu une petite explosion des naissances au cours des quatre ou cinq dernières années.

TABLEAU 4

Évaluation du besoin pour les places dans les garderies de jour et coefficient du nombre de places dans les garderies de jour par rapport au besoin[1] - 1973 à 1983

	Enfants 0-3		Enfants 3-6		Enfants 6+	
	Nombre	GJA/besoin	Nombre	GJA/besoin	Nombre	GJA/besoin
	Enfants dont les mères travaillaient					
1973	239 000	1,5 %	304 000	7,2 %	1 537 000[2]	0,1 %
1974				n.a.		
1975	250 000	4,3 %	312 000	17,2 %	1 805 000[3]	0,3 %
1976	275 000	4,3 %	345 000	18,4 %	1 994 000[3]	0,4 %
1977	291 000	5,2 %	365 000	16,1 %	2 108 000[3]	0,4 %
	Enfants 0-2		Enfants 2-6		Enfants 6+	
1978	209 000	5,7 %	486 000	12,7 %	2 236 000[3]	0,4 %
1979	217 000	4,1 %	504 000	15,5 %	2 318 000[3]	0,3 %
1980	229 000	3,8 %	531 000	15,8 %	2 443 000[3]	0,7 %
1981			n.a.			
1982			n.a.			
1983	305 172	5,4 %	650 581	16,1 %	1 319 822[4]	1,3 %
	Enfants dont les parents travaillaient ou étudiaient au moins 20 heures par semaine[5]					
1983	162 956	10,1 %	398 945	26,0 %	968 922[4]	1,8 %

Source : Santé et Bien-être Canada, Situation de la garde de jour au Canada, différentes années de publication. Santé et Bien-être Canada évalue le nombre d'enfants nécessitant des services de garde de jour d'après les données du recensement et l'information fournies par le Bureau de la main-d'oeuvre féminine de Travail Canada.

Notes : 1) «GJA/besoin» est un rapport entre le nombre de places dans des garderies de jour accréditées tel que présenté au tableau 1 et le nombre d'enfants nécessitant des services de garde tel qu'indiqué dans le tableau ci-dessus. En fait, il ne s'agit là que d'une évaluation procentuelle approximative du besoin comblé puisqu'il se peut que de nombreuses familles non incluses dans l'évaluation du besoin demandent ou nécessitent des services de garde. Par ailleurs, il se peut que certaines des familles concernées puissent s'organiser pour faire garder leurs enfants dans leur famille et qu'elles ne demandent ni ne nécessitent des services de garde.

2) Enfants de 6 à 13 ans.

3) Enfants de 6 à 15 ans.

4) Enfants de 6 à 12 ans.

5) Dans le cas des couples, les deux parents travaillent ou étudient au moins 20 heures par semaine : dans le cas de familles monoparentales, le parent unique travaille ou étudie au moins 20 heures par semaine.

Dans le tableau 5, figurent des prévisions du besoin en matière de services de garde pour les années 1987, 1991 et 1996, prévisions fondées sur un taux d'augmentation de 5 % par année selon les deux modes d'évaluation du besoin : mères au travail et parents au travail ou aux études au moins 20 heures par semaine. Compte tenu des taux d'augmentation de 7 et de 10 % entre 1980 et 1983, il s'agit là, estime-t-on, d'une évaluation prudente.

Selon ces chiffres, d'ici 1996, il devrait y avoir suffisamment de places dans les garderies de jour accréditées pour accueillir 51,8 % des bébés dont les parents travaillent ou étudient au moins 20 heures par semaine. Ce chiffre atteindrait 57,6 % pour les enfants de deux à six ans et 14,8 % pour les enfants d'âge scolaire. Si le besoin est évalué en fonction du nombre d'enfants dont les mères travaillent, il faut s'attendre à ce que les pourcentages correspondants soient beaucoup moins élevés. Même si tous les parents qui travaillent ou étudient ne veulent pas nécessairement faire garder leurs enfants, il y aura, même en 1996, de nombreuses possibilités d'expansion des services - particulièrement si l'on tient compte du fait que de nombreuses familles dont les parents ne travaillent pas demanderont également des services de garde même si ce n'est qu'à temps partiel.

TABLEAU 5

Prévisions de l'évaluation du besoin pour les places dans les garderies et du coefficient du nombre de places dans les garderies accréditées par rapport au besoin[1] (1987, 1991, 1996)

	Enfants 0-2		Enfants 2-6		Enfants 6-12	
	Nombre	GJA/besoin	Nombre	GJA/besoin	Nombre	GJA/besoin
	Enfants dont les mères travaillaient					
1987	370 940	6,5 %	790 788	19,4 %	1 604 257	1,9 %
1991	450 881	13,0 %	961 211	28,0 %	1 949 990	4,5 %
1996	575 450	27,7 %	1 226 774	35,3 %	2 488 733	10,8 %
	Enfants dont les parents travaillaient ou étudiaient au moins 20 heures par semaine					
1987	198 075	12,1 %	484 922	31,7 %	1 177 734	2,6 %
1991	240 762	24,3 %	589 428	45,6 %	1 431 548	6,2 %
1996	307 280	51,8 %	752 275	57,6 %	1 827 056	14,8 %

Note : 1) «GJA/besoin» est un rapport entre le nombre de places dans les garderies de jour accréditées tel que présenté au tableau 1 et le nombre d'enfants nécessitant ces services de garde tel qu'indiqué dans le tableau ci-dessus. En fait, il ne s'agit là que d'une évaluation procentuelle approximative des besoins satisfaits puisqu'il se peut que de nombreuses familles non incluses dans l'évaluation demandent ou nécessitent des services de garde. Par ailleurs, il se peut que certaines des familles concernées puissent faire garder leurs enfants par des membres de la famille et qu'elles ne demandent ni ne nécessitent des services de garde.

4. PRÉVISIONS FINANCIÈRES

4.1 Subventions de fonctionnement à taux uniforme : comment les utiliser

La proposition consiste à partager les coûts d'une subvention de fonctionnement à taux uniforme correspondant à la moitié du coût de fonctionnement estimatif d'une garderie accréditée. La part du gouvernement fédéral serait inversement proportionnelle à un indice de la capacité de paiement de la province. Cependant, il faut s'attendre à ce que le coût par enfant des services de garde diffère d'une province à l'autre, d'abord selon le type et la qualité des services de garde mais surtout, du fait que les salaires versés dans les garderies traduisent le niveau général des revenus de chaque province. Au tableau 6[2] sont présentés trois cas illustrant la façon dont la proposition serait appliquée. Les chiffres sont en dollars de 1984, ce qui signifie que l'on n'a pas tenu compte de l'inflation. Par ailleurs, on présume que les salaires qui sont actuellement ridiculement bas compte tenu des compétences et des responsabilités des travailleurs en garderie, seront relevés étant donné la plus grande disponibilité des fonds. Il faut s'attendre à ce que la plus grande amélioration porte sur les salaires les plus bas.

Le premier exemple porte sur le cas d'une province relativement riche dont la capacité de paiement correspond à la moyenne nationale ou la dépasse. On prévoit que le coût par enfant et par jour en 1986 sera de 20 $ pour un enfant âgé de deux à six ans et les frais des usagers de 20 $ également[3]. En 1991, après la mise en oeuvre du programme, il faut s'attendre à ce que le coût de fonctionnement atteigne 24 $ par jour, ce qui représente une modeste hausse salariale de 20 $ sur une période de cinq ans.[4] La moitié de ce montant de 24 $ serait alors compensée par une subvention de fonctionnement au taux uniforme de 12 $, le gouvernement fédéral déboursant 6 $ et chacun des gouvernements provinciaux déboursant les six autres. Les frais des usagers tomberaient alors à 12 $. Dans le cas des enfants handicapés et en difficulté, notre objectif est de maintenir les frais de garde au même niveau que pour les enfants de deux à six ans, c'est-à-dire 12 $ par jour. La subvention de fonctionnement à taux uniforme pourrait s'élever à 24 $ par jour, partagée dans une proportion de 50 %, ce qui donnerait un budget total de fonctionnement de 36 $ par jour. On prévoit que les coûts des services de garde pour les bébés atteindront de 25 à 32 $, dont la moitié sera payée par une subvention à coûts partagés, les frais des usagers demeurant à 16 $ par jour. Comme le service fourni pour les enfants d'âge scolaire n'est qu'un service à temps partiel, les subventions de fonctionnement pourraient atteindre 6 $ par jour, les frais des usagers également et le budget total de fonctionnement pourrait être de 12 $ par jour.[5]

Dans le deuxième exemple, qui concerne une province à peine plus pauvre que la moyenne, le coefficient de partage des coûts peut s'établir à 60 % pour le gouvernement fédéral et à 40 % pour la province. Entre 1986 et 1991, le budget de fonctionnement pourrait s'élever de 15 à 20 $ par jour dont 6 $ seraient versés par le gouvernement fédéral, 4 $ par le gouvernement provincial et 10 $ par l'usager. Les salaires auront augmenté de 33 1/3 % mais seraient tout de même encore plus bas que dans les provinces les plus riches.

TABLEAU 6

Prévisions de l'incidence des subventions de fonctionnement à taux uniforme financées de façon proportionnelle à la capacité de paiement des provinces, sur le budget total de fonctionnement par place, sur les salaires et sur les frais des usagers, par groupes d'âge - trois exemples - 1986 et 1991

	1986 Type de province			1991 Type de province		
	Riche	Moyenne	Pauvre	Riche	Moyenne	Pauvre
Enfants de 2 à 5 ans						
Budget total de fonctionnement	20 $	15 $	10 $	24 $	20 $	16 $
Salaires - revenu moyen[a]	-	-	-	20 %	33 %	60 %
Subventions à taux uniforme	-	-	-	12 $	10 $	8 $
Part fédérale - %	-	-	-	50 %	60 %	80 %
- $	-	-	-	6 $	6 $	6,40 $
Part provinciale - %	-	-	-	50 %	40 %	20 %
- $	-	-	-	6 $	4 $	1,60 $
Frais des usagers	20 $	15 $	10 $	12 $	10 $	8 $
Enfants handicapés et en difficulté						
Budget total de fonctionnement	25 $	20 $	15 $	36 $	30 $	24 $
Subventions à taux uniforme	-	-	-	24 $	20 $	16 $
Part fédérale	-	-	-	12 $	12 $	12,80 $
Part provinciale	-	-	-	12 $	8 $	3,20 $
Frais des usagers	25 $	20 $	15 $	12 $	10 $	8 $
Enfants de 0 à 2 ans						
Budget total de fonctionnement	25 $	20 $	15 $	32 $	27 $	22 $
Subventions à taux uniforme	-	-	-	16 $	13,50 $	11 $
Part fédérale	-	-	-	8 $	8,10 $	8,80 $
Part provinciale	-	-	-	8 $	5,40 $	2,20 $
Frais des usagers	25 $	20 $	15 $	16 $	13,50 $	11 $
Enfants de 6 à 12 ans						
Budget total de fonctionnement	10 $	7,50 $	5 $	12 $	10 $	8 $
Subventions à taux uniforme	-	-	-	6 $	5 $	4 $
Part fédérale	-	-	-	3 $	3 $	3,20 $
Part provinciale	-	-	-	3 $	2 $	0,80 $
Frais des usagers	10 $	7,50 $	5 $	6 $	5 $	4 $

a) On présume que le salaire moyen des travailleurs en garderie suivra la hausse du budget total de fonctionnement dans le cas des enfants de deux à six ans et de ceux de six à douze ans. Quant aux employés s'occupant d'enfants et de bébés ayant des besoins spéciaux, on prévoit que les budgets totaux augmenteront davantage que pour les deux autres groupes d'âge, mais que les salaires augmenteront dans la même proportion et que les fonds supplémentaires serviront à améliorer le coefficient enfants-personnel ou d'autres services.

Dans les provinces les plus pauvres où les coûts initiaux et les frais des usagers s'établissent à 10 $ par jour, le coût total de fonctionnement pourrait s'élever à 16 $ par jour en 1991. Sur la subvention de fonctionnement à taux uniforme de 8 $, 80 % soit 6,40 $ seraient fournis par le gouvernement fédéral ce qui ne laisserait que 1,60 $ pour le gouvernement provincial. Les salaires auraient augmenté de 60 % et les frais des usagers tomberaient à 8 $.

Il est intéressant de noter que bien que les positions relatives des trois types de provinces restent les mêmes, le partage inversement proportionnel des coûts a pour effet de réduire les différences dans le budget total de fonctionnement, dans les salaires versés au personnel et dans les frais des usagers. Les salaires des travailleurs en garderie augmentent moins là où ils sont déjà relativement élevés et les frais des usagers diminuent moins là où ils sont déjà peu élevés. Bien sûr, les répercussions précises dépendront de l'accord particulier conclu par chaque province avec le gouvernement fédéral, de la volonté de dépenser de chacune d'elles et des restrictions budgétaires imposées à chaque garderie ou à chaque agence de garde en milieu familial. Certaines provinces pourront décider de fixer un plafond aux prix demandés aux usagers : d'autres laisseront les garderies ou le service établir eux-mêmes un compromis entre les frais de garde réduits et des salaires plus élevés. Il est à remarquer également, que même si la proportion de la subvention du gouvernement fédéral s'échelonne entre 50 et 80 %, le montant par enfant est relativement le même, parce qu'on présume que les dépenses des provinces les plus pauvres par place en garderie seront relativement moins élevées du fait des salaires moindres de la province.

4.2 Coût total des subventions de fonctionnement à taux uniforme

Afin d'évaluer le coût des subventions de fonctionnement à taux uniforme, il faut calculer le nombre de places dans les garderies à but non lucratif pour lesquelles des subventions de fonctionnement pourront être accordées. Le tableau 7 contient des données pertinentes pour les années 1973 à 1983 d'où sont tirées des prévisions pour 1984 à 1996. On tient pour acquis que le pourcentage du nombre total de places en garde familiale restera constant, soit 11,3 % et que le nombre total de places dans les garderies à but lucratif continuera d'augmenter au même rythme que celui des places dans les garderies à but non lucratif jusqu'en 1986, année où le nouveau programme de subventions sera annoncé. En 1987-1988, le taux d'augmentation des places dans les garderies à but lucratif baissera de 10,7 % à 5 %, les administrateurs constatant leur situation de plus en plus défavorisée par rapport à celle des garderies à but non lucratif. On ne prévoit aucune augmentation pour 1989 et une nette diminution de 1989 à 1996, certaines garderies à but lucratif fermant leurs portes ou se transformant en établissements à but non lucratif.

TABLEAU 7

Nombre de places accréditées dans les garderies de jour et dans les familles de garde et répartition des places selon le type de garderie (garderies à but non lucratif, garderies parrainées par un organisme à but lucratif)
Chiffres réels pour 1973-1983 et prévisions pour 1984-1996

	Nombre total de de places	Places en garderie	Familles de garde	Places dans des garderies à but non lucratif	Places dans des garderies à but lucratif	Garderies à but lucratif - pourcentage(%)	Total (%)
1973	28 371	26 811	1 562	15 819	12 552	47,0 %	44,2 %
1974	55 181	50 996	4 185	33 736	21 445	42,1 %	38,9 %
1975	69 952	65 281	4 671	39 266	30 686	47,0 %	43,9 %
1976	83 520	78 153	5 367	49 629	33 891	43,4 %	40,6 %
1977	81 651	76 117	5 534	50 594	31 057	40,8 %	38,0 %
1978	82 279	74 516	7 763	49 890	32 389	43,5 %	39,4 %
1979	93 852	84 083	9 769	52 303	41 549	49,4 %	44,3 %
1980	109 141	98 238	10 903	69 626	39 515	40,2 %	36,2 %
1981	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1982	123 962	109 535	14 427	80 501	43 461	39,7 %	35,1 %
1983	139 070	123 292	15 778	89 337	49 733	40,3 %	35,8 %
				Prévisions			
1984	153 862	136 406	17 456	98 857	55 005	40,3 %	35,8 %
1985	170 267	150 949	19 318	109 377	60 890	40,3 %	35,8 %
1986	188 465	167 083	21 382	121 060	67 405	40,3 %	35,8 %
1987	208 657	184 984	23 673	137 882	70 775	38,3 %	33,9 %
1991	415 833	368 655	47 178	348 765	67 068	18,2 %	16,1 %
1996	862 035	764 233	97 802	802 035	60 000	7,9 %	7,0 %

TABLEAU 8

Prévisions du nombre d'enfants dans les garderies subventionnées selon le groupe d'âge pour 1987, 1991 et 1996

	Enfants en difficulté	Enfants 0-2	Enfants 2-6	Enfants 6+	Total
1987	8 884	17 984	83 140	27 874	137 882
1991	16 369	51 115	195 760	85 521	348 765
1996	29 604	147 072	358 039	267 320	802 035

Au tableau 8, figure le nombre prévu de places admissibles à la subvention en 1987, 1991 et 1996 pour les enfants en difficulté et selon le groupe d'âge. On prévoit que 5 % de tous les enfants âgés de 0 à 6 ans bénéficiant des services de garde recevront des soins spéciaux dans des garderies à but non lucratif. On estime qu'il incombera au système scolaire ou à d'autres services sociaux et non pas au réseau des garderies de s'occuper des besoins liés au développement des enfants en difficulté. Si ces enfants ont besoin de services de garde après l'école, on prévoit que le coût de ces services ne dépassera pas le coût estimatif des mêmes services s'appliquant aux enfants normaux.

Au tableau 8 également, il est prévu que seulement 20 % des places pour bébés seront dans des garderies à but lucratif en 1987 puisqu'en 1983, près de la moitié des bébés étaient accueillis dans des familles de garde et par conséquent, non dans des garderies à but lucratif. On présume de façon arbitraire que 10 % des places pour les enfants d'âge scolaire seront dans des garderies à but lucratif. Le pourcentage des enfants âgés de deux à six ans dans des garderies à but lucratif est calculé par soustraction et correspond à 40,9 % en 1987. Pour 1991 et 1996, on prévoit que le nombre de places dans les garderies à but lucratif pour chaque groupe d'âge diminuera au fur et à mesure de la réduction du nombre total des places.

Au tableau 9, figurent les prévisions du montant total des dépenses, exprimées en dollars de 1984, que le gouvernement fédéral doit s'attendre à débourser pour le financement partagé des subventions à taux uniforme en 1987, 1991 et 1996. Ces chiffres sont fondés sur le nombre de places admissibles à la subvention prévue au tableau 8 et sur les dépenses moyennes par tête proposées au tableau 6. Ainsi pour 1987, la formule 4 $ - 2 $ - 1 $ est appliquée. Pour 1991 et 1996, il est présumé que les dépenses fédérales seront approximativement de 2 $ par jour pour les enfants en difficulté, de 8 $ pour les bébés, de 6 $ pour les enfants de deux à six ans et de 3 $ pour les enfants d'âge scolaire. Les dépenses annuelles sont fondées sur une année de 160 jours : 2 $ par jour correspondent à 520 $ par année[6].

TABLEAU 9

Prévisions des dépenses du gouvernement fédéral pour les subventions à taux uniforme en 1987, en 1991 et en 1996 (en dollars de 1984)

Âge des enfants	1987	1991	1996
		Montant par place	
Besoins spéciaux	1 040 $	3 120 $	3 120 $
0 à 2 ans	1 040 $	2 100 $	2 100 $
2 à 5 ans	520 $	1 560 $	1 560 $
6 à 12 ans	260 $	780 $	780 $
		Dépenses totales (en milliers de dollars)	
Besoins spéciaux	9 239 $	51 071 $	92 364 $
0 à 2 ans	18 703 $	107 342 $	308 851 $
2 à 5 ans	43 233 $	305 386 $	558 541 $
6 à 12 ans	7 247 $	66 707 $	208 510 $
Total	78 422 $	530 505 $	1 168 266 $

Comme il est indiqué au tableau 9, le gouvernement fédéral peut s'attendre à dépenser environ 78 millions de dollars au cours de la première année de mise en oeuvre du programme de subventions et environ 530 millions de dollars à la fin de la cinquième année. En 1996, le coût atteindrait un peu moins de 1,2 milliard de dollars. Par la suite, on peut s'attendre à ce que le taux d'augmentation des dépenses ralentisse tout comme le taux d'expansion du réseau de garderies de jour. Toutefois, il se peut que le gouvernement fédéral décide alors d'augmenter le niveau des subventions.

4.3 Subventions de démarrage

Sept des dix provinces offrent maintenant des subventions de démarrage aux garderies de jour et même dans certains cas aux familles de garde contrôlées. En outre, plusieurs provinces accordent des subventions annuelles pour l'achat de matériel ou d'autres subventions pour des travaux de rénovation et le déménagement. Au tableau 10, sont indiqués tous les types et tous les montants (si des montants établis sont précisés) de subventions d'établissement offertes par les provinces en 1983-1984.

TABLEAU 10

Description des subventions d'établissement attribuées par les provinces aux garderies de jour en 1983-1984

Province	Type de subventions	Montant ou commentaire
Colombie-Britannique	Démarrage, expansion, déménagement ou travaux de réparation pour des garderies à but non lucratif	Montants non précisés
Saskatchewan	Subventions de démarrage à des garderies à but non lucratif	Garderies : 600 $ par place Familles de garde : 200 $ par place
	Subventions pour le matériel à des organismes à but non lucratif	Garderies : 100 $ par place par année Familles de garde : 50 $ par place par année
Manitoba	Subventions de démarrage à des garderies à but non lucratif	Dépenses totales : 0,7 million, y compris les dépenses pour les enfants handicapés
Ontario	Démarrage et agrandissement pour les garderies à but non lucratif	Dépenses totales : 0,9 million Dans le cadre d'un projet
Québec	Démarrage et expansion	1 000 $ par place
	Déménagement, travaux de rénovation pour des garderies à but non lucratif	500 $ par place plus 3 000 $ par garderie
		Dépenses totales : 6,7 millions de dollars
Nouveau-Brunswick	Subventions liées au matériel pour des garderies accréditées	1 500 $ par garderie par année
Nouvelle-Écosse	Subventions de démarrage	100 $ par place jusqu'à concurrence de 1 500 $ par garderie
	Prime spéciale aux garderies à but non lucratif	
Terre-Neuve	Subventions de démarrage aux garderies et aux familles de garde accréditées	500 $ par place Dépenses totales : 8 000 $

Source : Condition féminine Canada, Le financement de la garde d'enfants au Canada, du 28 au 30 mai 1984. Pour le Québec, Office des services de garde à l'enfance, Situation actuelle et perspectives de développement des services de garde à l'enfance au Québec 1983-1988, pp. 46 et 47.

D'après la proposition ci-dessus, le gouvernement fédéral partagerait le coût, au même taux que pour les subventions à taux uniforme, de toute la subvention de démarrage. Il n'existe aucune information précise sur les coûts de démarrage d'une garderie de jour. Un sondage sur place dans les garderies a permis de recueillir certaines informations de nature qualitative, d'après l'expérience de l'Office des services de garde à l'enfance du Québec et d'après certains cas particuliers exposés à la recherchiste. Par exemple :

Cas 1 : Construction d'un nouvel établissement au centre-ville d'une grande ville pour une garderie pouvant accueillir 50 enfants : 250 000 $, soit 5 000 $ par enfant
Matériel : 1 200 $ par enfant
+ coût du personnel et des premières fournitures (produits alimentaires et matériel)

Cas 2 : Rénovation de locaux de bureau de grande qualité et conversion d'une aire de stationnement (terrain prêté sans frais) en terrain de jeux au centre-ville d'une grande ville; le coût comprend l'acquisition du matériel, trois mois de salaire de directeur, l'achat des premiers produits alimentaires et des premières fournitures de matériel.
Total : 250 000 $ pour accueillir 54 enfants, soit 4 630 $ par enfant.

Cas 3 : Rénovation de deux petits immeubles et de deux écoles mobiles, et acquisition de matériel dans une grande ville. Services professionnels, remise du profit de l'entrepreneur et travail bénévole des parents :
Total : 65 000 $ pour accueillir 24 enfants, soit 2 710 $ par enfant.

Cas 4 : Le 1er avril 1985, les subventions d'établissement attribuées par le Québec ont augmenté, passant à 1 200 $ par enfant, montant qui se ventile de la façon qui suit :
600 $ pour des travaux de rénovation
300 $ pour l'acquisition de matériel
200 $ pour un capital de fonctionnement initial
100 $ pour les autres coûts de démarrage
Une autre subvention de 20 000 $ peut également être obtenue pour l'acquisition d'une propriété. Un représentant de l'Office nous a révélé que très peu de garderies de jour peuvent être ouvertes avec un tel montant à moins qu'elles ne bénéficient de subventions d'établissement supplémentaires, provenant par exemple du secteur public et parapublic lorsque tout immeuble, nouveau ou rénové, doit avoir de la place pour les services de garde.

Cas 5 : Importantes rénovations de locaux déjà existants dans une grande ville et acquisition de matériel :
Total : 173 000 $ pour 60 enfants, soit 2 880 $ par enfant.

Cas 6 : Des rénovations importantes dans un immeuble existant, y compris 30 000 $ pour la construction d'un terrain de jeux dans la banlieue

d'une grande ville. Ne comprend pas l'acquisition du matériel ou les fonds initiaux.
Total : 140 000 $ pour 37 enfants, soit 3 780 $ par enfant.

Cas 7 : Rénovations importantes dans un immeuble existant plus l'achat du matériel, y compris du matériel usagé, et capital de fonctionnement initial.
Total : 500 000 $ pour 75 enfants, soit 6 670 $ par enfant.

Dans le calcul des coûts de démarrage, il est également difficile de décider quelle fraction du coût initial doit être acquittée d'abord avant que la garderie ouvre ses portes et quelle fraction doit être raisonnablement amortie sur une période plus longue et par conséquent, comprise parmi les coûts de fonctionnement. De toute évidence, tous les coûts initiaux liés aux salaires ainsi que les coûts des premiers matériaux, des denrées alimentaires et du matériel d'une durée de vie de trois ans ou moins devraient être complètement couverts par les subventions de démarrage, ainsi qu'une partie des coûts liés aux travaux de rénovation, à l'acquisition de la propriété et du matériel de longue durée. Cependant, il serait normal qu'une garderie de jour propriétaire de ses propres locaux inclue dans ses coûts de fonctionnement le paiement d'une hypothèque correspondant au coût de location de locaux similaires une fois calculés certains coûts de fonctionnement comme d'importantes dépenses d'entretien et l'impôt foncier.

Au tableau 11 figurent les paiements annuels par enfant requis pour amortir les coûts des immobilisations sur une période de 20 ans en se fondant sur diverses hypothèses concernant l'ensemble des coûts, le montant des subventions de démarrage et les différents taux d'intérêt. Dans les cas précédents, les coûts de démarrage varient entre 2 710 et près de 7 000 $ par enfant. Toutefois, le chiffre de 2 710 $ semble beaucoup trop bas du fait que de nombreux biens et services auraient été offerts. Par conséquent, les calculs sont faits pour trois cas : 4 000 $ par enfant, 5 500 $ par enfant et 7 000 $ par enfant. Trois montants de subventions de démarrage sont également avancés : 1 000 (le montant le plus élevé accordé par une province en 1983-1984), 2 000 $ et 3 000 $. Trois différents taux d'intérêt sont utilisés, d'après les taux d'intérêt au Canada au cours des dernières années : 10 %, 12,5 % et 15 %. La période de 20 ans a été choisie parce qu'elle correspond à la période allouée par Revenu Canada pour l'amortissement des immeubles. Toutefois, on présume que 10 % des coûts de démarrage portent sur les salaires ou sur d'autres coûts non amortissables et que 15 % portent sur le matériel. Les coûts du matériel, dans la mesure où ils ne sont pas couverts par la subvention initiale, sont amortis sur une période de cinq ans.

Afin de mieux saisir la signification de ces chiffres, songez qu'un paiement annuel de 1 063 $ par enfant (le montant calculé le plus élevé) signifie qu'un montant annuel dépassant 53 000 $ devra être versé pour une garderie accueillant 50 enfants. Au tableau 6, il était proposé que les coûts de fonctionnement quotidiens pour les provinces les plus riches soient de 32 $ pour les bébés et de 24 $ pour les enfants d'âge préscolaire. Si l'on envisage une moyenne de 27 $ - c'est-à-dire un peu plus d'enfants d'âge préscolaire que de bébés - cela représente 7 020 $ par enfant par année. Les coûts d'amortissement correspondraient alors à 15,1 % de ce montant. De toute évidence, ce sont là des coûts trop élevés. Les garderies de jour

TABLEAU 11

Évaluations des coûts d'amortissement par place, par année pour différents coûts et subventions de démarrage et pour différents taux d'intérêt

Première subvention de démarrage par place	Coût total par place 4 000 $	5 500 $	7 000 $
1 000 $ - 10 % intérêt	353 $	584 $	815 $
- 12,5 % intérêt	414 $	675 $	936 $
- 15 % intérêt	479 $	771 $	1 063 $
2 000 $ - 10 % intérêt	235 $	411 $	587 $
- 12,5 % intérêt	276 $	483 $	690 $
- 15 % intérêt	320 $	559 $	799 $
3 000 $ - 10 % intérêt	117 $	294 $	470 $
- 12,5 % intérêt	138 $	345 $	552 $
- 15 % intérêt	158 $	399 $	639 $

TABLEAU 12

Prévisions des dépenses du gouvernement fédéral pour les subventions de démarrage en 1987, en 1991 et en 1996

	1987	1991	1996
	Montant de la subvention par place		
Enfants en difficulté - 0-6	800 $	4 000 $	4 000 $
Garderie à but non lucratif 0-6	400 $	2 000 $	2 000 $
Garderie à but non lucratif 6+	200 $	1 000 $	1 000 $
Famille de garde 0-6	100 $	500 $	500 $
Famille de garde 6+	50 $	250 $	250 $
Part moyenne du gouvernement fédéral	100 %	55 %	55 %
	Nombre de nouvelles places dans une année donnée		
Enfants en difficulté - 0-6	2 423	2 379	3 469
Garderie à but non lucratif 0-6	8 868	39 058	54 904
Garderie à but non lucratif 6+	3 240	16 942	45 311
Famille de garde 0-6	1 896	6 183	10 982
Famille de garde 6+	395	1 288	2 288
Total	16 822	65 850	116 954
		Dépenses totales	
Enfants en difficulté - 0-6	1 938 $	5 234 $	7 632 $
Garderie à but non lucratif 0-6	3 543 $	42 964 $	60 394 $
Garderie à but non lucratif 6+	648 $	9 318 $	24 921 $
Famille de garde 0-6	190 $	1 700 $	3 020 $
Famille de garde 6+	20 $	177 $	315 $
Total	6 339 $	59 393 $	96 282 $

n'ont pas les moyens de payer le montant de cette dette et elles ne devraient pas consacrer plus de 5 à 10 % de leur budget de fonctionnement aux paiements d'amortissement, du fait que les salaires représentent entre 80 et 85 % de l'ensemble des coûts et qu'elles ont d'autres coûts d'occupation comme le chauffage, l'électricité, les assurances, les taxes foncières et l'entretien à défrayer.

Prenons un chiffre plus réaliste, soit 483 $, ce qui représente le coût d'une garderie ayant des dépenses moyennes de 5 500 $ par enfant (275 000 $ pour une garderie accueillant 50 enfants), une subvention de démarrage de 2 000 $ et un taux d'intérêt de 12,5 %. Cela signifie des dépenses annuelles de 24 150 $ pour la garderie et 8,1 % d'un coût de fonctionnement annuel par enfant de 5 980 $. Le chiffre le plus bas calculé, soit 117 $, correspond à 5 850 $ par année pour une garderie accueillant 50 enfants et 2,5 % d'un coût annuel de 4 680 $ par enfant.

Tout comme les coûts de fonctionnement, les coûts de démarrage varieront d'une province à l'autre compte tenu des différences dans les normes et les coûts de construction. Règle générale, les provinces ayant des coûts initiaux d'immobilisation plus élevés prévoieront également des coûts de fonctionnement plus élevés et pourront par conséquent absorber des coûts d'amortissement un peu plus élevés. Les calculs des dépenses sont fondés sur l'hypothèse suivante : la subvention moyenne de démarrage s'élève à 2 000 $ pour une place en garderie dans le cas d'un enfant âgé de 0 à 6 ans. Dans le cas des enfants d'âge scolaire, on présume qu'elle ne sera que de 1 000 $ par place, d'abord parce que ce groupe est beaucoup plus nombreux et que, par conséquent, il faut moins d'espace par enfant; deuxièmement, parce qu'il n'est pas nécessaire de prévoir des lits ou d'autres installations pour faire la sieste pour les enfants de ce groupe d'âge et troisièmement, détail important, parce qu'il est probablement possible en maintes circonstances d'utiliser les locaux et les installations récréatives des écoles. Dans le cas des familles de garde, on présume qu'une subvention de 500 $ sera versée pour les enfants de moins de six ans et qu'une autre de 250 $ le sera pour les enfants de plus de six ans, subvention qui servira surtout pour le matériel. Dans ces cas, il y aura moins de travaux de rénovation et les provinces pourraient hésiter à investir, parce qu'il n'existe aucune garantie que les familles continueront à offrir des services de garde suffisamment longtemps pour justifier la mise de fonds. Par ailleurs, le matériel pourrait être récupéré et utilisé à nouveau dans une autre famille de garde.

Des dépenses supplémentaires affectées aux immobilisations sont également requises dans le cas des enfants en difficulté. Toutes les provinces en fait fournissent des fonds mais seulement quelques-unes précisent les montants[8] :

Saskatchewan : 50 $ par mois par enfant pour le matériel

Québec : 5 000 $ par centre pour travaux de rénovation
1 500 $ par enfant pour le matériel

Évidemment, certains enfants en difficulté n'ont pas besoin d'installations spéciales, notamment des enfants mentalement retardés par rapport aux handicapés physiques. Toutefois, la plupart des enfants en difficulté ont probablement besoin de matériel spécial même s'il ne s'agit

que de matériel pédagogique. Par conséquent, nous pouvons supposer que la subvention de démarrage s'élèvera à 4 000 $ dans le cas des enfants en difficulté de moins de six ans.

On présume que les garderies de jour qui prévoient agrandir leurs locaux auront droit à des subventions de même montant que les subventions de démarrage ou à un montant réduit, du fait qu'il n'est pas nécessaire de fournir un budget de fonctionnement pour les premiers salaires et autres coûts initiaux. Il se peut également que les provinces accordent des subventions pour renouveler le matériel tous les trois ou cinq ans, pour déménager ou pour effectuer des travaux de rénovation après un certain temps. Comme pour les coûts de fonctionnement, on présume que les provinces et que le gouvernement fédéral négocieront un accord particulier sur le financement à frais partagés au titre des programmes de subventions d'établissement.

Le tableau 12 donne les prévisions des dépenses du gouvernement fédéral pour les coûts de démarrage en 1987, en 1991 et en 1996. La première partie indique les montants alloués pour chaque type de place. La deuxième partie indique le nombre de nouvelles places de chaque type ouvertes dans l'année, selon les prévisions figurant aux tableaux 3, 4 et 6. On présume qu'il ne faudra pas de subvention de démarrage pour les places dans les garderies à but lucratif transformées en garderies à but non lucratif (10 775 places sur une période de neuf ans). On suppose qu'entre 1987 et 1991 et qu'entre 1991 et 1996, l'augmentation sera très rapide et que, par conséquent, un plus grand nombre de places sera créé en 1991 que, par exemple, en 1988. À la troisième partie du tableau 12, figurent les dépenses escomptées au cours des trois années, en présumant que le gouvernement fédéral accorde des subventions inconditionnelles correspondant à 20 % du coût final de 1987, et à 55 % en moyenne du coût total de 1991 et de 1996, lorsque les négociations avec les provinces auront pris fin. On n'a pas tenté d'évaluer le coût des subventions versées pour le renouvellement du matériel ou pour le déménagement et la rénovation de locaux sans augmentation de la capacité d'accueil.

Après 1996, les dépenses augmenteront approximativement au même rythme que le nombre de places, soit autour de 15 % par année. Normalement, le montant de la subvention devrait suivre la courbe de l'inflation ou quelque indice des coûts de construction.

4.4 Coût de l'aide financière versée aux parents en fonction du revenu ou du besoin

En 1983-1984, les dépenses du gouvernement fédéral en aide financière aux parents pour les services de garde dans le cadre du Régime d'assistance public du Canada (RAPC) atteignaient 85,6 millions de dollars. De ce montant, 77,9 millions de dollars ont servi à réduire les frais de garde des familles à faibles revenus et 7,7 millions de dollars correspondaient à la part fédérale des subventions de fonctionnement ou de démarrage accordées par certaines provinces pour le compte de ces mêmes parents[9].

Tel que mentionné précédemment, une révision du RAPC deviendrait nécessaire en rapport avec le versement de subventions de fonctionnement à taux uniforme, parce que les frais des usagers, même réduits seraient quand même passablement élevés. En 1983-1984, le montant maximum par enfant versé

dans le cadre du RAPC, s'échelonnait entre 8,50 $ au Nouveau-Brunswick et 20 $ dans les Territoires du Nord-Ouest[10]. La réduction des frais de garde entraînerait automatiquement la réduction de la subvention maximale accordée aux parents particulièrement dans les provinces les plus riches où la diminution de ces frais serait la plus sensible. Il faudrait probablement hausser le plafond des revenus admissibles à la subvention, sauf dans certaines provinces où les revenus sont extrêmement bas.

Il est probable qu'un nombre plus élevé de parents auront droit à l'aide financière du RAPC à mesure que le réseau des garderies de jour accréditées prendra de l'expansion. Toutefois, ce taux d'admissibilité sera probablement plus bas qu'il ne l'est dans le cadre du programme actuel. Plusieurs études démontrent qu'en raison des frais élevés demandés aux usagers, ce sont surtout les familles à faible revenu, particulièrement les familles monoparentales admissibles aux subventions du RAPC qui ont recours massivement aux services de garde de jour, ainsi que les parents à revenus élevés qui ont les moyens d'assumer ces frais[11]. La plupart des parents à revenu moyen ne peuvent se payer des services de garde de jour dans le réseau actuel et l'introduction de subventions à taux uniforme vise à leur faciliter l'accès aux garderies accréditées par le biais de frais d'usagers abordables.

Le tableau 13 établit une évaluation des dépenses du gouvernement fédéral d'ici 1996 au titre du RAPC ou d'un régime qui le remplacerait. Cette évaluation prévoit que l'aide financière aux parents augmenterait dans le même proportion que le nombre de places dans les garderies de jour accréditées, soit de 10 % jusqu'en 1987. En 1991, lorsque les provinces auront négocié un nouvel accord de financement à frais partagés inversement proportionnel à leur capacité de paiement, la part du gouvernement fédéral affectée à ce programme augmentera en moyenne de 50 à 55 %. Bien que les facteurs énumérés ci-dessus auraient pour effet de réduire la proportion des familles admissibles à l'aide financière fondée sur le revenu, ainsi que le montant moyen de l'aide requise, il y aurait également une hausse procentuelle de la part fédérale consacrée à cette aide si un certain nombre de garderies à but lucratif devenaient des garderies à but non lucratif. Par conséquent, on présume qu'entre 1987 et 1991, les dépenses du gouvernement fédéral consacrées à ce programme augmenteraient de 16,8 %, comparativement à 18,8 % pour les places dans des garderies de jour accréditées. Pour 1991 à 1996, on prévoit que les dépenses liées à l'aide financière aux parents augmenteront de 12 % et celles engagées pour les places dans les garderies de jour de 15,7 %.

Le gouvernement fédéral cessera de partager le coût des subventions à taux uniforme et des subventions aux immobilisations versées aux garderies dans le cadre du programme RAPC lorsque les nouveaux programmes de subventions de démarrage et de subventions à taux uniforme entreront en vigueur.

TABLEAU 13

Prévisions des dépenses fédérales relatives aux subventions fondées sur le revenu et à la déduction pour frais de garde d'enfants pour 1985-1986

(en millions de dollars de 1984)

	Subventions fondées sur le revenu			
	Aide financière aux parents	Subventions à taux uniforme	Total	Déductions pour frais de garde d'enfants
1984	77,9 $	7,7 $	85,6 $	105,0 $
		Prévisions		
1985	85,7 $	8,5 $	94,2 $	115,5 $
1986	94,3 $	9,4 $	103,7 $	127,1 $
1987	103,7 $	6,3 $	110,0 $	139,8 $
1991	193,0 $	0 $	193,0 $	246,4 $
1996	340,1 $	0 $	340,1 $	396,8 $

4.5 Déduction pour frais de garde d'enfants

En 1983-1984, les recettes fiscales du gouvernement fédéral ont été réduites de 105 millions à cause de la déduction des frais de garde d'enfants. On propose de ne pas modifier ce programme et par conséquent, les dépenses fédérales à cet égard demeureront constantes.

À l'heure actuelle, seulement une partie des familles qui engagent des dépenses pour la garde de leurs enfants réclament en fait la déduction d'impôt parce que les gardiennes préfèrent ne pas donner de reçus. Une expansion des services de garde accrédités entraînerait normalement une augmentation du nombre de contribuables réclamant la déduction mais à un rythme moins rapide que l'augmentation du nombre de places. En effet, certains parents qui opteront désormais pour les services de garde accrédités réclamaient déjà la déduction d'impôt même s'ils avaient recours aux services de garde non accrédités.

À l'heure actuelle, le plafond de 2 000 $ par enfant est sensiblement inférieur au coût des services de garde de jour à temps plein qui, à raison de 10 $ par jour, s'établissent à 2 600 $ par année, et à raison de 25 $ par jour, s'établissent à 6 500 $ (les seuils et les plafonds fixés pour les frais des usagers sont indiqués au tableau 6). Même si on s'attend à ce

que le montant des frais de garde baisse au cours des prochaines années si la subvention à taux uniforme est introduite, il est vraisemblable que ces frais demeureront supérieurs à 2 000 $ par année pour les services de garde à plein temps. Toutefois, il est probable que la déduction moyenne diminuera parce que de nombreuses familles n'utilisent pas les services de garde à temps plein, que les familles à faible revenu continueront de recevoir des subventions et enfin qu'une part importante des déductions seront vraisemblablement réclamées pour les enfants d'âge scolaire pour lesquels les frais de garde sont moins élevés que pour les enfants d'âge préscolaire. En conséquence, au tableau 13, il est prévu que les dépenses fiscales du gouvernement relatives à la déduction pour frais de garde d'enfants augmenteront de 10 % par année jusqu'en 1987, de 12 % par année entre 1987 et 1991 et enfin de 10 % par année de 1991 à 1996.

4.6 Coefficient personnel-enfants et création d'emplois

Les normes pour l'établissement du coefficient personnel-enfants varient d'une province à l'autre et il se peut que dans les faits, les coefficients soient plus élevés que les minima requis. En outre, afin de calculer les répercussions de l'expansion des services de garde de jour sur la création d'emplois, il faut nécessairement tenir compte du personnel non-enseignant : directeurs, personnel préposé à l'entretien, commis de bureau, cuisiniers, etc. Le nombre d'emplois est ici fondé sur les coefficients fournis par le Groupe de travail de DPA : 4,15 enfants âgés de 0 à 2 ans par employé, 7,77 enfants âgés de 2 à 6 ans et 11,57 enfants âgés de 6 à 12 ans[13]. En outre, il est présumé que le coefficient du nombre total d'employés par rapport au personnel enseignant dans les garderies pour enfants d'âge préscolaire est de 1,4 et qu'il est de 1,2 dans les garderies pour enfants d'âge scolaire.

Le tableau 14 fournit une évaluation du nombre d'employés travaillant dans des garderies de jour en 1983 et les prévisions pour 1987, 1991 et 1996 fondées sur les coefficients précédents, et sans qu'il y ait de distinction établie entre les garderies et les familles de garde. On estime qu'en 1983, il y avait 26 278 employés travaillant dans des garderies de jour accréditées. En 1987, ce nombre passera à 38 996 employés, sans autre stimulant de la part du gouvernement fédéral. Cependant, on estime que le nombre d'emplois doublera d'ici 1991 pour passer à 77 362 et que d'ici à 1996, il doublera encore pour atteindre 159 690. La création de quelque 120 000 emplois permanents sur une période de neuf ans constitue donc un atout supplémentaire lié à la proposition de financement des services de garde de jour. Ces chiffres représentent une évaluation prudente dans la mesure où les sommes additionnelles disponibles permettront de réduire les coefficients personnel-enfants, notamment pour les bébés et pour les enfants en difficulté.

Il est également probable que la proposition fédérale d'un financement à frais partagés inversement proportionnel à la capacité de paiement de la province aura pour effet de stimuler une croissance plus rapide dans les régions les plus pauvres où les services de garde de jour sont moins développés et, par ricochet, de créer proportionnellement plus d'emplois là où le besoin s'en fait le plus sentir.

4.7 Les répercussions sur les recettes fiscales

Dans les chapitres précédents, il était dit que l'expansion du réseau des services de garde de jour suite à l'octroi de subventions à taux uniforme entraînerait une hausse des salaires de l'ordre de 20 à 60 % sur la période de neuf ans visée et créerait quelque 124 000 emplois permanents. Les employés gagnant des salaires plus élevés paieraient plus d'impôts. Dans le cas des personnes occupant de nouveaux emplois, il se peut que les revenus revenant au Trésor public (gouvernement fédéral et provinces) soient même plus élevés que les impôts supplémentaires payés dans la mesure où les nouveaux employés seront rayés des listes du chômage et du bien-être social.

Au tableau 15 est présentée une évaluation du montant des dépenses supplémentaires du gouvernement fédéral pour les services de garde du jour qui reviendrait sous forme d'impôt fédéral outre la réduction des dépenses de bien-être social et de chômage. On se fonde sur l'hypothèse d'un salaire moyen de 14 200 $ en 1986[15] (en dollars de 1984), qui augmente de 800 $ par année jusqu'en 1991 et dont l'augmentation totale sur une période de cinq ans est de 28 %. On prévoit pour les années 1991 à 1996 des augmentations de salaire au taux de 2 % par année en valeur réelle. Un taux marginal d'impôt fédéral de 15 % s'applique aux salaires haussés des travailleurs en garderie déjà engagés et un taux d'impôt moyen de 12 % s'applique aux salaires des nouveaux travailleurs en garderie (voir Annexe A pour la justification de ces taux.)

Fait à remarquer, ces revenus représentent seulement les impôts générés par la dépense d'argent nouveau. Cela ne comprend pas les impôts payés par les travailleurs en garderie déjà engagés aux salaires actuels.

TABLEAU 14

Évaluation du nombre d'emplois dans les garderies de jour au Canada en 1983 et prévisions pour 1987, 1991 et 1996

Âge des enfants	1983	1987	1991	1996
0 à 6 ans	24 441	35 784	68 188	131 692
6 ans +	1 837	3 212	9 174	27 998
Total	26 278	38 996	77 362	159 690

TABLEAU 15

Évaluation des revenus du gouvernement fédéral au moyen des impôts sur les salaires accrus des travailleurs dans les garderies de jour et sur ceux des travailleurs occupant de nouveaux emplois créés dans les garderies de jour en 1987, 1991 et en 1996

	1987	1991	1996
Impôts supplémentaires - travailleurs déjà employés	4 680 $	46 417 $	141 326 $
Impôts - nouveaux employés	6 254 $	65 376 $	140 287 $
Total	10 934 $	111 793 $	281 613 $

Bien sûr les provinces récolteraient également des revenus en contrepartie des sommes investies. À l'Annexe A est présentée une évaluation des montants probables de ces revenus.

Les subventions de démarrage généreraient également un nombre considérable d'emplois dans l'industrie du bâtiment, dans les industries qui fournissent du matériel aux garderies de jour, ainsi qu'aux travailleurs en garderie au cours de la période de lancement. En outre, dans la mesure où les travailleurs en garderie recevant un revenu plus élevé et que les familles profitant de frais de garde réduits dépenseraient en biens et en services produits au pays, il y aurait des effets multiplicateurs dont on n'a pas mesuré l'étendue, qui stimuleraient l'économie et généreraient des recettes fiscales supplémentaires. On n'a pas tenté de mesurer ces effets.

4.8 Dépenses fédérales totales

Au tableau 16 est présentée une évaluation des dépenses fédérales totales prévues en 1987, en 1991 et en 1996. Il y est indiqué qu'au cours de la première année de mise en oeuvre du programme, le gouvernement fédéral peut s'attendre à devoir consacrer 73 827 $ aux programmes de subventions de démarrage et de subventions de fonctionnement. En 1991, lorsque la mise en oeuvre du programme sera complète, la part du gouvernement fédéral en subventions sera de 478 105 $ et en 1996, elle sera de 982 935 $. Compte tenu des engagements à l'égard des programmes existants, les dépenses totales relatives à la garde de jour seraient de 323 627 $ en 1987, de 917 505 $ en 1991 et de 1 719 835 $ en 1996.

Sur une période de dix ans, ces dépenses feraient quadrupler le nombre de places dans les garderies de jour accréditées, hausseraient de 28 % le salaire du personnel des garderies de jour, réduiraient d'environ 1/3 les frais de garde et créeraient 120 000 emplois permanents et de nombreux emplois temporaires.

On n'a pas tenté ici d'évaluer les dépenses provinciales consacrées aux services de garde de jour dans le cadre du programme proposé, en raison des écarts importants prévus dans le financement procentuel à frais partagés et dans le rythme d'augmentation des places en garderie. Il faut aussi s'attendre à ce que les provinces les plus pauvres, bien que dépensant moins d'argent par place, aient par contre les taux d'augmentation les plus élevés dans la mesure où à l'heure actuelle ce sont elles qui ont le moins de places. De même, certaines provinces accordent déjà des subventions à taux uniforme et celles-ci seraient intégrées de différentes façons à la formule de financement à frais partagés et selon des calendriers différents pour chaque province. Une évaluation sommaire de l'ensemble des dépenses laisse supposer que le gouvernement fédéral assumerait 55 % du financement de toutes les subventions consacrées aux garderies de jour et que les provinces en assumeraient 45 %. Les dépenses provinciales s'élèveraient donc à environ 751 millions de dollars en 1991 et à 1 407 millions de dollars en 1996 par rapport à 241 millions de dollars en 1983-1984[16].

TABLEAU 16

Prévisions des dépenses totales du gouvernement fédéral consacrées à la garde de jour selon le programme de financement proposé pour 1987, 1991 et en 1996

	1987	1991	1996
		Programmes actuels	
Aide financière aux parents	110 000 $	193 000 $	340 100 $
Déduction fiscale	139 800 $	246 400 $	396 800 $
Total partiel	249 800 $	439 400 $	736 900 $
		Nouveaux programmes	
Subventions de fonctionnement	78 422 $	530 505 $	1 168 266 $
- Impôt versé	(10 934 $)	(111 793 $)	(281 613 $)
Montant net des subventions de fonctionnement	67 488 $	418 712 $	886 653 $
Subventions de démarrage	6 339 $	59 393 $	96 282 $
Montant net des nouvelles dépenses	73 827 $	478 105 $	982 935 $
		Ensemble des programmes	
Total	323 627 $	917 505 $	1 719 835 $

Notes complémentaires

1 Office des services de garde à l'enfance, Gouvernement du Québec, Situation actuelle et perspectives de développement des services de garde à l'enfance au Québec 1983-1988, 1983, p. 35.

2 Voir l'étude intitulée «The Price of Child Care in Canada : A National Survey», préparée en 1984 par Rubin Todres Consultants pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, à la p. 20. C'est en Ontario (14,70 $ par jour pour les enfants de 2 à 5 ans), au Québec (12,70 $ plus une subvention quotidienne de 3,50 $ ce qui fait un montant total de 16,20 $), au Manitoba (11,80 $ plus 3,50 $ ce qui fait un montant total de 15,30 $) et en Alberta (12,50 $ plus 3 $ plus 6 $ par jour selon l'âge de l'enfant) que l'on retrouve les coûts les plus élevés. C'est au Nouveau-Brunswick (environ 10 $ par jour y compris une subvention de 30 ¢) et à l'Île-du-Prince-Édouard (11,30 $) par jour que les coûts sont le moins élevés. La garde des bébés coûte au moins 5 à 12 $ de plus par jour, si l'on en juge d'après les prix et les subventions en Ontario, au Québec et en Alberta. Il est probable que le chiffre de 20 $ par jour comme point de départ est trop élevé pour représenter une moyenne provinciale, mais il existe certainement des exemples de garderies de jour qui fonctionnent à ce taux en particulier dans le réseau municipal de l'Ontario.

3 Ce chiffre n'inclut ni les subventions à taux uniforme accordées dans les quatre provinces (Alberta, Manitoba, Québec et Nouveau-Brunswick), ni l'aide financière attribuée aux parents à faible revenu à laquelle participe le gouvernement fédéral dans le cadre du Régime d'assistance public du Canada. Autrement dit, les frais de garde des usagers peuvent être partagés de trois façons selon la province et le revenu des parents.

4 On présume que le pourcentage des coûts de fonctionnement consacré aux salaires (de 80 à 90 %) est relativement stable d'une province à l'autre et d'année en année et que, par conséquent, les salaires augmenteront au même taux que le budget total de fonctionnement. Cependant, certaines garderies pourraient choisir d'injecter des fonds supplémentaires pour avoir plus d'employés par enfant ou pour acquérir d'autres services ou d'autre matériel.

5 Dans la mesure où les services sont offerts à plein temps au cours des journées pédagogiques ou pendant les vacances et les jours de congé, les coûts par tête, les subventions et les frais de garde des usagers seront rajustés en conséquence.

6 En fait les garderies de jour ne sont pas ouvertes les jours fériés. Toutefois, il se peut que le personnel doive être payé pour ces jours là. Certaines garderies de jour demandent des frais sur une base hebdomadaire ou mensuelle quel que soit le nombre de congés ou de jours où l'enfant se fait vraiment garder. Certaines autres garderies ne demandent des frais que pour les jours où le service est offert mais demandent des frais plus élevés pour compenser les coûts supplémentaires.

7 L'information a été recueillie par Jane Beach, un des auteurs de «L'étude sur les garderies en milieu de travail au Canada» préparée pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, par Renée Edwards, membre du Groupe d'étude, ainsi que par un représentant de l'Office des services de garde du Québec.

8 L'information provient des mêmes sources que pour le tableau 10.

9 Condition féminine au Canada, «Le financement de la garde des enfants», document préparé pour la conférence réunissant les ministres responsables de la condition féminine du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux et territoriaux, qui s'est déroulée du 28 au 30 mai 1984. Selon ce document, le gouvernement fédéral n'a dépensé que 75 millions en 1983-1984 (p. 3); on en arrive cependant à une dépense totale de 85,6 millions de dollars si l'on additionne les montants indiqués pour chacune des provinces et des territoires.

10 Ibid.

11 Voir par exemple le document intitulé Travailler juste pour payer la garderie, une étude sur la capacité financière des parents et le choix d'un mode de garde, Regroupement des garderies de la Région 6c, Saint-Lambert, Québec, 1981 «Legislation and Funding» de Julie Mathien, publié par Kathleen Gallagher Ross, Good Day Care, Toronto : The Women's Press, 1978, pp. 177 à 190. Study of Child Care Services on Prince Edward Island, de Kathy Rochon, publié par le Department of Health and Social Services, Île-du-Prince-Édouard, juin 1983, pp. 26 à 34.

12 Condition féminine Canada, op. cit.

13 Le «Modèle national de prévisions des coûts pour la garde de jour», DPA Group Inc., préparé pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, décembre 1984, p. 10.

14 Ce coefficient s'applique pour une garderie de jour assez grande accueillant 16 bébés et 48 enfants de 2 à 5 ans. Il faudrait quatre éducateurs (coefficient de personnel de 4 à 1) pour les bébés et six éducateurs (coefficient de 8 pour 1) pour le groupe d'enfants plus âgés. Il faudrait également prévoir un cuisinier, un administrateur, un employé de soutien et un employé à temps partiel pour s'occuper des enfants à l'heure des repas, au début de la matinée et à la fin de l'après-midi et pour remplacer le personnel malade ou en vacances. Ce profil correspond à celui du personnel tel que décrit dans le document intitulé «Les conditions de travail dans les garderies du Québec en 1984 : le cas des garderies sans but lucratif et subventionnées» par Anne-Marie Girard, Micheline Payette, François Vaillancourt, Centre de recherche et développement en économique, Université de Montréal, 1984.

Dans le cas des garderies accueillant des enfants d'âge scolaire, on présume que pour un groupe d'environ 50 enfants, il faudrait engager cinq éducateurs et un administrateur, les travaux d'entretien étant partagés entre les employés. Les enfants apporteraient leur repas ou mangeraient à la cafétéria de l'école.

15 «Rémunération et conditions de travail dans le domaine de la garde de jour autorisée», de Patti Schom-Moffatt, document préparé pour le Groupe d'étude sur la garde des enfants, octobre 1984, p. 61. Selon ce document, le salaire moyen des travailleurs en garderie au Canada était de 73 $ par semaine en 1984, ce qui revient à 14 196 $ par année.

16 Condition féminine Canada, Ibid.

Annexe A

Taux marginaux d'impôt pour les travailleurs en garderie recevant des augmentations de salaires

Le tableau suivant donne les taux marginaux d'impôt pour un revenu passant de 12 000 à 15 000 $. Les chiffres sont calculés pour 1983 dans le cas d'une personne qui remplit une déclaration en tant que célibataire et dans celui d'un chef de famille monoparentale (ayant deux enfants âgés de 3 à 7 ans et des dépenses de frais de garde d'enfants de 2 000 $). Ces chiffres valent pour le Québec et pour une province réclamant 50 % de l'impôt fédéral. Seules des déductions de base pour les dépenses liées à l'emploi (3 %), l'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada ou le Régime des rentes du Québec ainsi que les exemptions personnelles sont prises en compte.

	Québec		Province demandant 50 %	
	Célibataire	Chef de famille monoparentale	Célibataire	Chef de famille monoparentale
Fédéral	14,7 %	12,2 %	17,6 %	14,8 %
Provincial	18,1 %	14,1 %	8,8 %	7,8 %
Total	32,8 %	26,3 %	26,5 %	22,6 %

Étant donné que la plupart des travailleurs en garderie tombent dans une de ces deux catégories (une personne mariée dont l'époux(se) travaille également est considérée comme célibataire aux fins de l'impôt), un taux marginal d'impôt fédéral de 15 % est une évaluation raisonnable, particulièrement si nous envisageons des revenus légèrement plus élevés (qui passent de 14 200 $ à 18 200 $).

Taux moyens d'impôt pour les personnes occupant des emplois nouvellement créés

Le tableau suivant donne des taux moyens d'impôt pour la même catégorie de contribuables ayant un revenu de 15 000 $.

	Québec		Province demandant 50 %	
	Célibataire	Chef de famille monoparentale	Célibataire	Chef de famille monoparentale
Fédéral	7,9 %	2,3 %	9,7 %	3,0 %
Provincial	10,0 %	2,1 %	5,5 %	2,1 %
Total	17,9 %	5,2 %	15,2 %	5,1 %

Cependant, dans le cas d'emplois nouvellement créés, il faut considérer non seulement les impôts qui seraient payés par le nouvel employé, mais également des impôts supplémentaires payés par les autres membres de la famille ou les réductions dans les paiements de transfert.

Ainsi, le tableau suivant donne l'impôt supplémentaire payé par un mari gagnant 24 000 $ dont la femme accepte un emploi de 15 000 $, exprimé en pourcentage du salaire de 15 000 $ de la femme. On suppose que le couple n'a pas d'enfant. S'il en avait, l'impôt fédéral supplémentaire du mari serait considérablement plus élevé, le revenu d'appoint de la femme éliminant presque le crédit d'impôt pour enfant versé à la famille.

	Québec	Province demandant 50 %
Fédéral	5,4 %	6,2 %
Provincial	5,8 %	2,4 %

Rajouté à l'impôt moyen payé par la femme, le revenu total au fédéral serait de 13,3 % au Québec et de 15,9 % dans les provinces réclamant 50 % de l'impôt fédéral.

Un autre exemple était celui d'une personne qui, avant d'obtenir un emploi dans une nouvelle garderie, touchait de l'assurance-chômage. Si cette personne ne recevait que 6 000 $ par année, le revenu moyen généré au fisc fédéral serait l'équivalent de 40 % de 15 000 $ qui doit s'ajouter à l'impôt moyen payé par ce contribuable.

Dans le cas d'une personne vivant des prestations de bien-être social avant d'obtenir un emploi, le revenu pour le fisc fédéral serait approximativement la moitié du montant reçu (le gouvernement fédéral partageant le coût des paiements du bien-être social dans le cadre du Régime d'assistance public du Canada). Le taux exprimé en pourcentage sur 15 000 $, varierait entre 5 ou 6 % dans le cas d'un célibataire à 25 % dans le cas d'un chef de famille monoparentale. Ces chiffres doivent être encore ajoutés à l'impôt moyen payé.

Comme il est très difficile d'évaluer le pourcentage des nouveaux travailleurs en garderie qui proviendraient de ces différents groupes (chômeurs et assistés sociaux), on se fonde sur un pourcentage de 12 %, ce qui est une évaluation prudente dans une période où nombre de gens vivent du bien-être social ou des prestations d'assurance-chômage.

ÉTUDES CONTENUES DANS CHAQUE SÉRIE

SÉRIE 1: LE FINANCEMENT DE LA GARDE DES ENFANTS : DISPOSITIONS ACTUELLES

Le financement de la garde des enfants au moyen du Régime d'assistance publique du Canada
Monica Townson

La garde des enfants et les dispositions fiscales au Canada: Qui assume les frais?
Delia J. Power et Mona G. Brown

Rémunération et conditions de travail dans le domaine de la garde de jour autorisée
Patti Schom-Moffatt

Initiatives des municipalités dans le domaine de la garde des enfants
Tamra L. Thomson

Le financement public de la garde des enfants au Canada
Christine Blain

SÉRIE 2: LE FINANCEMENT DE LA GARDE DES ENFANTS : DISPOSITIONS FUTURES

L'universalité des garderies : Examen rétrospectif de l'évolution de l'enseignement, des soins de santé, des services de garde et des congés de maternité
Nancy Miller-Chenier et Dorothy LaBarge

Modèle national de prévision des coûts pour la garde de jour
Le DPA Group Inc.

Examen de quelques accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, et propositions pour le financement d'un réseau de garderies au Canada
Karen Stotsky

La création d'emplois dans le secteur de la garde des enfants
Nancy Tienhaara

Proposition en vue du financement à frais partagés des subventions de fonctionnement et de démarrage des garderies de jour
Ruth Rose-Lizée

SÉRIE 3: LA GARDE DES ENFANTS : NORMES ET QUALITÉ

Normes régissant la garde d'enfants au Canada
Hélène Blais Bates

Application des normes provinciales concernant les garderies
Tamra L. Thomson

La qualité des services de garde d'enfants : définition et application
Dr Donna S. Lero et Irene Kyle

Le marché des services de garde non agréés : politique sur la garde d'enfants en milieu familial
Nancy Miller-Chenier (étude basée sur les recherches de Hélène Blais Bates)

Effets de la garde de jour sur les enfants, les familles et les collectivités : revue des comptes rendus de recherche
Steen B. Esbensen

SÉRIE 4: LA GARDE DES ENFANTS : RÔLE DE L'EMPLOYEUR

Politiques relatives aux congés parentaux payés : une comparaison internationale et les options du Canada
Monica Townson

Étude sur les garderies en milieu de travail au Canada
Rothman Beach Associates

SÉRIE 5: LA GARDE DES ENFANTS : BESOINS DES PARENTS ET DES FAMILLES

Les besoins des immigrants en matière de services de garde d'enfants
Pearl Downie

Besoins, préférences et préoccupations des parents concernant la garde des enfants : études de cas portant sur 336 familles canadiennes
Dr Donna S. Lero et collaborateurs

SÉRIE 6: BIBLIOGRAPHIE DES ÉTUDES SUR LA GARDE DES ENFANTS AU CANADA

Bibliographie des études sur la garde des enfants au Canada
Dr Alan Pence